



Cycle de conférences Les territoires durables

Quelle articulation entre les différentes échelles de territoire pour mettre en œuvre l'aménagement durable du territoire ?

14/06/2010 – Paris – Musée social

Institut de formation de l'environnement - IFORE

6 rue Général Camou – 75007 PARIS – 01 42 19 25 92

www.ifore.developpement-durable.gouv.fr

Quelle articulation entre les différentes échelles de territoire pour mettre en œuvre l'aménagement durable du territoire ?

Sommaire

Introduction et présentation de l'IFORE	3
Pascal PONSART-PONSART	3
Directeur de l'IFORE	3
Quelle cohérence dans l'utilisation des outils de planification pour l'aménagement durable du territoire au regard des différentes échelles de territoire	4
Table ronde n°1	26
I. La cohérence territoriale à l'épreuve des échelles institutionnelles ?	26
II. Cas du ScoT du Bassin d'Arcachon : entre terre et mer	29
III. Echanges avec la salle	32
Quelle gouvernance et quelle articulation entre les différents acteurs pour un aménagement durable du territoire ?	35
Table ronde n° 2	41
I. Expérience du projet transfrontalier de l'Eurodistrict trinational de Bâle. Un avenir à trois : Allemagne, France, Suisse	41
II. Quelle coordination entre les agendas 21 du département de la Gironde ?	46
III. Le « jeu de territoires » pour accompagner la mise en œuvre d'un Scot. Principes et usages	50
IV. La participation citoyenne en lien avec les projets territoriaux et les collectivités	53
V. Médiation culturelle et projet de renouvellement urbain, expérimentation à l'échelle d'une agglomération. Exemple de Valenciennes Métropole	57
Conclusion	62

Introduction et présentation de l'IFORE

Pascal PONSART-PONSART
Directeur de l'IFORE

Nous sommes heureux de retrouver les participants à cette journée, malgré les difficultés de transport, pour la deuxième séance de notre cycle de conférence.

L'IFORE est un organisme du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, chargé de la formation sur l'environnement et le développement durable. Notre objectif est la diffusion d'une culture partagée sur ces questions. Nous organisons des formations continues pour le personnel de notre Ministère.

Notre réflexion, aujourd'hui, porte sur l'articulation entre les différentes échelles du territoire pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire. En effet, la France est directement concernée par le problème des échelles multiples du territoire, puisqu'elle compte 36 000 communes, 100 départements, 26 régions, etc. La superposition de ces différents niveaux administratifs est une question ancienne. L'intercommunalité représente l'une des réponses au besoin de regroupement.

Nous examinerons, d'abord, les différents outils qui doivent permettre de développer durablement le territoire, puis nous nous intéresserons à la mise en place de la gouvernance territoriale dans les projets d'aménagement du territoire.

Je vous souhaite une excellente conférence.

Je passe la parole à Marc Sauvez, qui animera cette journée, afin qu'il présente en détail les enjeux de cette conférence.

Quelle cohérence dans l'utilisation des outils de planification pour l'aménagement durable du territoire au regard des différentes échelles de territoire

Présentation de la conférence

Marc SAUVEZ – Urbaniste

Mon parcours professionnel se caractérise par l'éclectisme de ma formation, des administrations pour lesquelles j'ai travaillé, la Planification et le Ministère de l'Environnement, et des postes que j'ai occupés : directeur d'une société d'économie mixte communale, sous-directeur du Ministère de l'Équipement, conseiller de Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement Dominique Voynet, et actuellement membre du cabinet de la présidence du Conseil général de l'Indre-et-Loire et vice-président du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de ce département, qui est à la fois rural et urbain.

Mon intérêt se concentre principalement sur l'interférence entre les techniques et les échelles.

En tant qu'animateur de ce colloque, je chercherai à interpeller les intervenants sur le thème de notre conférence qui est fondamental : le développement durable territorial, sachant que le terme territorial est central.

En effet, il est souvent question de développement durable, que j'appelle « universel » et qui concerne les questions environnementales globales, ainsi que des préoccupations individuelles au niveau local. Ces deux échelles, le global et le local, sont surreprésentées dans les débats sur le développement durable, à la différence de l'échelle territoriale.

Le développement durable territorial concerne les acteurs qui prennent des décisions dans l'un des huit niveaux de gouvernance que compte la France : le quartier, la commune, l'intercommunalité, le département, la région, le pays, le continent. Nous nous intéresserons aux vertus de notre système institutionnel, au-delà du débat partisan, c'est-à-dire aux actions menées à chacun de ces niveaux dans le cadre du développement durable. Cette question est politique, puisqu'elle renvoie au fonctionnement des institutions publiques.

Mon approche est mécanique. Je considère le développement durable comme un arbitrage, c'est-à-dire le choix réalisé par les responsables publics sur la base de trois critères : l'économie, le social, l'environnement. Dans cette perspective, il est compréhensible que le maire de Neuilly ne construise pas de logements sociaux, puisqu'il est élu pour cela, et que le maire de Vitry en construise, puisqu'il ne serait pas élu si cela n'était pas le cas.

La politique est donc la possibilité de se positionner dans le triangle formé par ces trois critères. Toutefois, la question posée est celle des niveaux de régulation. Je comprends le développement durable comme un équilibre politique au sein du triangle. Je considère que la multiplication des niveaux de gouvernance, qui représentent autant de triangles,

nuit à l'efficacité de l'administration. A mon sens, trois ou quatre niveaux de gouvernance seraient suffisants, afin d'accroître la responsabilité de chacun. Les intervenants livreront leur opinion à ce sujet.

Il n'existe, en fait, que quatre niveaux d'enjeux de gouvernance : le local, l'agglomération, la région et l'international. La diversité de l'habitat n'intéresse pas le responsable Habitat du Grand Lyon, par exemple, mais les maires des communes qui ont le pouvoir de diversifier l'habitat. Autrement dit, la ségrégation sociale ne relève pas des quatre niveaux de gouvernance, mais d'un seul. Autre exemple : la question des économies d'énergie n'a d'importance qu'au niveau global. Il est souhaitable de définir les enjeux spécifiques à chaque niveau de gouvernance, c'est-à-dire les spécificités de chaque triangle.

Je définis trois niveaux de développement durable. Le premier niveau, celui de la proximité, est important, car le bien-être chez soi soulève parfois des difficultés, notamment en ville. Les enjeux du deuxième niveau, l'agglomération, se situent généralement en bordure de la ville, là où il n'existe pas de SCoT, car le département n'est théoriquement pas compétent en matière d'urbanisme. Le troisième niveau, régional, est extrêmement important. Enfin, le quatrième niveau est le niveau universel, sur lequel je ne reviens pas.

Sachant que les prises de position des acteurs de chaque niveau influencent les autres niveaux, je considère que l'articulation des niveaux de gouvernance dans le développement durable est basée sur trois modalités.

- **le débat**

Le débat, lequel permet aux responsables communaux, départementaux, régionaux et de l'Etat de se rencontrer, est nécessaire ; le sectarisme est regrettable. J'explique souvent à mes étudiants que 50 % du temps de travail des responsables publics et des élus doit être consacré aux relations avec les autres. Personnellement, je rencontre régulièrement des responsables de l'agglomération de Tours, même si l'administration départementale ne l'exige pas.

- **la fiscalité partagée**

Ce sujet est malheureusement ignoré. Dans le cadre de mes fonctions de directeur de sociétés d'économie mixte, à Saint-Etienne, dans le Pas-de-Calais, et en région parisienne, j'ai pris la mesure de l'importance de l'appareil fiscal, qui permet de développer des projets grâce au soutien des communes, de la région et de l'Etat. Cette question est malheureusement taboue, comme je l'ai constaté récemment lors de l'Assemblée générale de l'ADEF (Association des Etudes foncières). A ce sujet, je demanderai aux intervenants de réagir à l'affirmation suivante : les opérations souhaitables ne sont pas des opérations finançables et les opérations finançables ne sont pas des opérations souhaitables. Je demanderai également à Pierre Miquel si les documents d'urbanisme traitent de la fiscalité, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens où un partenariat fiscal permet de savoir si les opérations dans le domaine du développement durable peuvent être réalisées.

- **la prescription contractualisée ou absolue**

Ce thème reste largement traité, en particulier par le Ministère de l'Équipement, comme je l'ai constaté en tant que sous-directeur chargé de la planification. Par exemple, j'ai participé au schéma directeur de la région Ile-de-France en 1990-1992, pour le chapitre Habitat, qui insistait sur la restauration des zones urbanisées et sur l'interdiction de construire dans les zones non urbanisées, comme le Grenelle de l'Environnement aujourd'hui. Pourtant, la région n'a pas suivi ces prescriptions lorsqu'elle a réalisé son propre schéma directeur. A ce sujet, j'ai écrit un article dans la revue *Études foncières* sur la vanité du règlement, auquel je préfère la discussion et la fiscalité.

Pour résumer, le développement durable est un projet politique mené par différents acteurs. La question est celle de l'articulation entre ces acteurs à travers des processus et des procédures. Les exemples qui suivent nous permettront d'y répondre et j'invite la salle à participer au débat.

Les outils de l'aménagement du territoire : utilisation et enjeux

Pierre MIQUEL – Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer – Responsable du pôle Planification territoriale stratégique

J'ai suivi une formation d'architecte et d'urbaniste. Je dépends du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, à la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, qui est composée de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, et de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité. Ce Ministère est le produit de la fusion du Ministère de l'Equipeement et des Transports et du Ministère de l'Environnement. J'appartiens à la Sous-direction de la Qualité du Cadre de Vie, qui est formée de deux bureaux chargés de l'élaboration de documents de planification urbaine, d'un point de vue législatif, pour l'un, et du point de vue des contenus et de la méthode, pour l'autre. Je travaille dans ce second bureau nommé bureau de la Planification urbaine et rurale et du Cadre de Vie.

Je traiterai, aujourd'hui, de l'utilisation et des enjeux des outils de l'aménagement du territoire.

Pour commencer, je me pencherai sur les articulations entre les échelles de niveau national et régional, depuis les lois de décentralisation, départemental, avec le rôle du Conseil général, et intercommunal et communal, avec l'agrégation des compétences des élus pour le développement durable et territorial.

Concernant le niveau national, l'époque des Schémas Nationaux d'Aménagement du Territoire (SNAT) est révolue, à l'exception des politiques sectorielles, qui relèvent de schémas nationaux, pour les grandes infrastructures, comme les Lignes à Grandes Vitesses (LGV) ou les autoroutes. Les Schémas de Services Collectifs, mis en place par Dominique Voynet, ont offert une alternative aux SNAT. Ces schémas étaient fondés sur le regroupement de plusieurs politiques sectorielles et sur les enjeux propres à chaque région, mais la plupart d'entre eux ont été abandonnés.

Marc SAUVEZ

Les Schémas de Développement d'Espace Communautaire (SDEC) ne sont jamais évoqués en France, alors qu'il s'agit d'un document très précis qui traite du territoire.

Par ailleurs, le SNAT 2015 a été abandonné lorsque j'occupais la fonction de sous-directeur du Ministère de l'Equipeement, sous prétexte qu'il déplaisait aux grands élus, mais je pense que les schémas nationaux sont nécessaires.

Pierre MIQUEL

Il est exact que le SDEC est rarement évoqué à l'échelle régionale. De même, l'UE produit de nombreux documents de cadrage et de chartes, notamment au sujet de la ville durable, qui sont rarement pris en considération, jusqu'à présent.

Marc SAUVEZ

Le SDEC n'est pas prescriptif, mais il conditionne les retombées des politiques européennes. Il représente un guide d'investissement, comme tous les documents d'urbanisme européens, à l'exception des documents d'urbanisme français. En effet, l'UE fonde généralement la décision de financer, ou non, un projet selon qu'il est inscrit, ou non, dans le SDEC. Les documents d'urbanisme européens sont donc des documents d'ouverture à la fiscalité, comme je l'évoquais précédemment. Il serait important de savoir si les documents d'urbanismes français sont utilisés par l'Etat ou les régions pour accorder des subventions.

Pierre MIQUEL

A l'échelle régionale, le principal document est le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), qui intègre un schéma régional de développement des transports, qui est l'une des compétences des régions.

Certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, ont réalisé une directive régionale d'aménagement, annexée au SRAT, dont la vocation est de promouvoir certaines orientations. Ces directives sont des documents optionnels et informels qui ne sont pas opposables, à la différence des documents d'urbanisme.

Le SRAT permet à la région de se doter d'un projet d'aménagement du territoire et de réaliser des contrats de projet, anciennement des contrats de plan, avec l'Etat et les territoires, afin de prouver qu'elle possède une vision de l'aménagement de son territoire.

Marc SAUVEZ

J'ai participé à la réalisation du Schéma régional d'Aménagement Développement durable du Nord-Pas-de-Calais, avec Jean-François Caron. Nous avons réalisé des directives régionales d'aménagement fondées sur le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics. Pendant un an, nous avons organisé des réunions mensuelles avec les principaux acteurs de la région, afin de promouvoir le dialogue dans un cadre non formel.

Par ailleurs, nous avons fait face à l'opposition du Ministère de l'Equipement lorsque nous avons tenté d'imposer l'idée selon laquelle la région possède une légitimité prescriptive dans certains domaines :

- les infrastructures de transport régionales, qui sont financées à 75 % par les régions qui, pourtant, n'interviennent pas dans leur tracé ;
- les problèmes de biodiversité, qui sont très importants dans la région Nord, morcelée par de nombreuses infrastructures et marquée par des problèmes hydrauliques complexes.

Je remarque que l'idée d'un corridor bleu et vert est reprise dans le Grenelle II, mais je crois que cette question, qui devrait apparaître dans les directives régionales d'aménagement, relève de la compétence des régions.

Pierre MIQUEL

D'autres outils peuvent être élaborés par l'Etat, notamment les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), à l'échelle régionale ou départementale, dont six ont été approuvées et une est en cours d'élaboration. Ces dernières, qui n'ont pas vocation à couvrir le territoire national, concernent des territoires emblématiques des conflits d'occupation du sol, entre développement et protection de l'environnement, comme les estuaires de la Seine, de la Loire et du Rhône, ou le département des Alpes-Maritimes, confronté aux contraintes spécifiques de la mer et de la montagne.

Parallèlement, des schémas d'aménagement ont été élaborés pour certains territoires dont les caractéristiques sont exceptionnelles : le Schéma Directeur de la Région l'Ile-de-France (SDRIF), les Schéma d'Aménagement Régional (SAR), pour les Départements d'Outre-Mer, et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADDU), pour la Corse.

Au niveau départemental, les enjeux et les compétences sont complexes, car le Conseil général n'a pas de compétence directe en matière d'aménagement du territoire, mais il est pourtant un interlocuteur incontournable en raison de ses compétences en matière de politiques publiques sectorielles. En effet, le Conseil général a la possibilité de réaliser un plan de développement économique et il possède des compétences dans les secteurs de la voirie, des espaces naturels sensibles, des transports non urbains et scolaires, de l'action sociale et de l'enseignement secondaire.

Marc SAUVEZ

Cette question est importante, car la moitié des Conseils généraux réalisent des schémas départementaux, comme je le fais en Indre-et-Loire, qui n'ont pourtant aucune valeur prescriptive et qui ne s'inscrivent dans aucun cadre. Ces documents sont difficiles à réaliser. En effet, le département est un « animal » institutionnel pervers qui rassemble des cantons dont les conseillers défendent généralement les intérêts locaux.

Je crois que l'Etat et la région ont pour responsabilité de remédier à l'aberration selon laquelle le département concentre les principaux enjeux de l'aménagement du territoire, alors que la vision du Conseil général est cantonale. Notons que la création des conseillers territoriaux n'est pas une solution à ce problème puisqu'il « cantonisera » la région. Le département, par exemple, est le principal acteur de l'étalement urbain à travers le développement des routes départementales et des transports départementaux. Les exemples similaires sont nombreux en matière d'espaces verts, de politique du logement et d'enseignement secondaire. Je crois que les aides du département devraient être conditionnées au respect du plan départemental, même si cela semble administrativement impossible, puisque le financement du département est sectoriel.

La question, finalement, est celle de la cohérence du développement durable alors que la commune est chargée du logement, l'intercommunalité de l'habitat, le département des transports et la région de l'emploi ! La distribution actuelle des compétences ne permet pas des politiques cohérentes garantissant un développement durable.

Pierre MIQUEL

Nous abordons à présent les échelles intermédiaires. Il existe différents outils d'aménagement du territoire mis en place par des intercommunalités *ad hoc*, c'est-à-dire créées pour le pilotage de ces outils.

A l'échelle des pays, la charte pour le développement territorial permet de mettre en place un programme d'action sur la base d'un projet de territoire financé par des contrats de projet, de l'Etat ou de la région.

Les parcs naturels régionaux possèdent également une charte qui, comme pour les pays, a une valeur juridique. Cela implique que les documents d'urbanisme soient compatibles avec cette charte ou la prennent en compte.

Le Schéma Directeur d'Aménagement de Gestion de l'Eau (SDAGE) et le Schéma d'Aménagement de Gestion de l'Eau (SAGE) sont des documents sectoriels, pour les échelles intermédiaires, que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte.

La commune est compétente en urbanisme, ainsi que dans les domaines de l'habitat et des transports urbains. Ces compétences peuvent être transférées à un Etablissement Public de Compétence Intercommunale (EPCI), qui n'est pas une collectivité territoriale de plein exercice. En effet, en France, les quatre niveaux de collectivité territoriale de plein exercice sont l'Etat, la région, le département et la commune. L'EPCI représente donc une agrégation de communes pour trouver l'échelle pertinente du bassin de vie. Le législateur incite les collectivités à se regrouper à une échelle pertinente en se dotant d'EPCI, selon des mécanismes complexes, optionnels ou obligatoires, définis dans le Code des collectivités territoriales.

En matière de développement territorial, les outils adaptés sont le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) à l'échelle intercommunale, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) à l'échelle communale, et la carte communale pour les petites communes rurales.

Le SCoT et le PLU, qui ont respectivement remplacé le Schéma directeur et le Plan d'Occupation des Sols (POS), ont été créés par la loi de Solidarité et de Développement Urbain (SRU), de décembre 2000. Le SCoT et le PLU sont élaborés dans le cadre du Projet Aménagement et de Développement Durable (PADD), clef de voûte des documents d'urbanisme, qui est réalisé par les élus avec la participation des autres collectivités territoriales (département, région, Etat).

Les politiques sectorielles possèdent également leurs outils de planification et de programmation : le Programme Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacement Urbain (PDU) – obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants – et le Schéma de Développement Commercial (SDC).

Le document phare, à l'échelle intercommunale, est le SCoT. Sa vocation est d'articuler les politiques d'urbanisme, d'habitat, de transports, d'environnement, de développement économique et de commerce. Il a vocation à assurer la cohérence territoriale à l'échelle intercommunale. Il peut être élaboré par un seul EPCI, comme dans 30 % des cas, souvent des communautés d'agglomération (Montpellier, Orléans) , ou par un syndicat

mixte, qui est un agglomérat d'EPCI et, éventuellement, de communes isolées : le SCoT de Meurthe-et-Moselle regroupe 19 EPCI.

Le périmètre du SCoT est déterminé par le territoire techniquement pertinent, c'est-à-dire le bassin de vie, ainsi que par la volonté des élus de conduire un projet et leur capacité à s'entendre. Pour le législateur, le SCoT est le document pivot de l'aménagement global à l'échelle du bassin de vie. Les PLU et les documents sectoriels à l'échelle communale doivent être compatibles avec le SCoT.

Dernièrement, nous constatons le développement d'une nouvelle échelle, qui n'était pas prévue dans le Code de l'urbanisme : l'InterSCoT. Il s'agit d'une démarche volontaire et informelle qui peut être pilotée par l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général ou par les élus. Un préfet, par exemple, peut décider de réunir des élus afin de coordonner leurs politiques respectives s'il considère que les découpages territoriaux dans le cadre de différents SCoT ne sont pas cohérents. Les structures techniques peuvent également être amenées à jouer un rôle dans les InterSCoT, comme dans le cas de la région urbaine de Lyon où l'Agence d'urbanisme de la ville a pris l'initiative de réunir les élus d'une dizaine de territoires de SCoT pour coordonner leurs politiques.

Inversement à l'InterSCoT, le Schéma de secteur est mis en place lorsque le territoire du SCoT est trop vaste. Ce schéma, qui n'est pas obligatoire, doit être intégré dans un SCoT et peut être réalisé à l'échelle d'un seul EPCI ou sur un secteur géographique pertinent. Par exemple, le SCoT de la métropole de Nantes-Saint-Nazaire regroupe cinq EPCI depuis 2005 : la communauté urbaine de Nantes, la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et trois communautés de communes. Ces dernières, qui souhaitaient réaliser un SCoT unique, ont accepté de participer au SCoT de la métropole de Nantes-Saint-Nazaire, à condition que chacune d'elles puisse élaborer un projet de territoire. Quatre Schémas de secteur ont donc été créés, pour chacune des communautés de communes et pour la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, sachant que la communauté urbaine de Nantes disposait déjà d'un PLU (*cf. carte du SCoT de la métropole de la Nantes-Saint-Nazaire*).

Au niveau national, 87 SCoT ont été approuvés, 28 projets de SCoT sont arrêtés, 188 projets SCoT sont en cours de réalisation, 51 SCoT sont en projet et 41 Schémas directeurs, qui disparaîtront en décembre 2010, seront transformés en SCoT (*cf. carte nationale des SCoT*).

Les apports du Grenelle de l'Environnement sont les suivants. D'une part, il conforte le SCoT dans son rôle de pivot entre l'échelle régionale et l'échelle communale, et il renforce l'incitation à réaliser un PLU intercommunal. Notons que les amendements visant à contraindre certaines catégories d'intercommunalités à réaliser des PLU intercommunaux n'ont pas été votés. Le PLU intercommunal est cependant de mieux en mieux perçu et la mutualisation des moyens financiers au niveau local devrait favoriser sa diffusion. D'autre part, le Grenelle priorise les notions de climat et d'énergie, qui intègrent le Code de l'urbanisme, comme l'aménagement numérique du territoire, ainsi que les enjeux liés à la biodiversité. Par ailleurs, il impose de mesurer la consommation d'espaces de l'urbanisation, afin de la limiter. Cette nouveauté existait dans le cadre des SCoT de première génération. Les élus seront dorénavant obligés de fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espaces. Le Grenelle insiste également sur le lien entre la planification

durable et l'environnement durable, afin que les SCoT et les PLU puissent anticiper la création d'écoquartiers et d'écocités. Enfin, la notion de développement durable est ajoutée au DTA, qui devient le DTADD, avec la possibilité pour l'Etat de fixer des projets d'intérêt général.

Les nouveaux objectifs des SCoT sont les suivants :

- la prise en compte des Plans Climat Energie Territoriaux, qui se développent dans de nombreuses collectivités, en particulier celles de plus de 50 000 habitants, et qui seront intégrés aux documents d'urbanisme – à ce sujet, je rappelle que l'ADEME a réalisé un excellent portail Internet qui permet de classer ces plans par type de collectivité (fiche, programme d'action) ;
- la prise en compte des Schémas Régionaux de Cohérence écologique (TVB), qui permettent de décliner les trames vertes et bleues à l'échelle régionale, sachant que les trames existantes seront prises en compte lors de la réalisation de ces schémas ;
- le développement prioritaire de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports en commun ;
- la possibilité de définir des secteurs de performances énergétiques renforcées, c'est-à-dire des écoquartiers ;
- la possibilité de définir des secteurs à densité minimale, sachant la notion de densité minimale constitue une nouveauté puisque, jusqu'alors, le COS fixait une densité maximale.

Les nouveaux objectifs des PLU sont les suivants :

- l'incitation à développer les PLU intercommunaux (PLUI), comme je l'ai évoqué ;
- l'obligation de contenir des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), ce qui signifie que le PLU aura désormais un volet programmatique, puisqu'il aura vocation à intégrer le PLH et le PDU ;
- la présentation d'une analyse de la consommation d'espaces (RP) ;
- la définition des objectifs de modération de consommation d'espaces (PADD) ;
- la possibilité de définir des constructions aux performances énergétiques renforcées ;
- la possibilité de définir des secteurs proches des transports en commun.

En conclusion, je soulignerai plusieurs points.

- Les nouveaux outils sont nombreux et complexes, pour les documents globaux et les politiques sectorielles, et intégrateurs de politiques sectorielles.
- Les articulations d'échelles sont permanentes pour les élus, liées à la répartition des compétences dans les différents niveaux de collectivités.
- L'Etat impulse et accompagne l'appropriation des nouvelles politiques, c'est-à-dire qu'il a un rôle d'animation plutôt que d'acteur local renforcé. Notons que l'Etat a lancé des démarches pilotes, notamment les SCoT Grenelle, dont je suis le chef de projet, afin d'accompagner de façon privilégiée 12 territoires de SCoT ; il a également mis en place des subventions pour aider dès 2010 les territoires ruraux à élaborer des SCoT, comme l'a annoncé récemment le Secrétaire d'Etat ; enfin, il

lance des appels à projet au sujet de la ville durable, des écoquartiers et des écocités.

- Le couple région/établissement public de SCoT se développe, car certaines régions considèrent que l'échelle territoriale des SCoT est intéressante pour la mise en œuvre de leur politique d'aménagement du territoire. La région Rhône-Alpes, par exemple, finance des actions à destination de territoires de SCoT dans le cadre de contractualisations.
- Les effets de la réforme des collectivités territoriales, de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement et de la loi de modernisation de l'agriculture, qui prévoit la création d'instances régionales et départementales pour maîtriser la consommation de l'espace agricole, devront être suivis.

Je vous remercie de votre attention.

Echanges avec la salle

Agnès GRAND

Pourquoi le nombre de SCoT est-il peu important ?

Pierre MIQUEL

La règle des « 15 kilomètres » incite fortement les territoires situés à 15 kilomètres des agglomérations de plus de 50 000 habitants et les territoires situés à 15 kilomètres de la mer à se doter de SCoT, ce qui a permis de doter de SCoT, en projet ou en cours, l'ensemble du littoral breton et du littoral méditerranéen. 354 démarches de SCoT sont menées, ce qui est considérable, sachant que les régions PACA et Languedoc-Roussillon n'avaient pas de schéma directeur et que la réalisation d'un SCoT représente un exercice nouveau pour les élus. J'ajoute que toutes les grandes agglomérations possèdent un SCoT ou révisent leur schéma directeur. L'absence de SCoT dans les territoires ruraux s'explique par l'attitude des élus qui ne considèrent pas encore que sa réalisation est utile. Je rappelle que l'élaboration d'un SCoT est un processus complexe de trois à six années, sans compter les discussions politiques, parfois intenses, qui précèdent sa réalisation, au sujet de la définition du périmètre, dans la perspective de l'émiettement communal et des disparités en termes de développement de l'intercommunalité. La diffusion du SCoT représente donc une phase d'évolution administrative qui nécessite une évolution de la culture administrative, d'une perception communale à une perception en termes de projet de territoire.

Marc SAUVEZ

Le problème est le caractère « optionnel » de certains SCoT. En effet, certaines communes situées aux franges des agglomérations acceptent de participer à un SCoT à condition de réaliser sur leur territoire une nouvelle zone d'activité, afin de bénéficier de la taxe professionnelle, ou un nouveau lotissement. Ce fut le cas pour le SCoT de Lille, puisque Pierre Mauroy avait été contraint de céder aux exigences des maires des agglomérations voisines, alors que son projet « La ville renouvelée » visait justement à renforcer le cœur de l'agglomération lilloise.

Je ne crois pas que les nouvelles règles instituées par le Grenelle de l'Environnement puissent modifier les termes du rapport de force entre centre et périphérie. En effet, la règle des « 15 kilomètres », instituée par la loi SRU, a provoqué la crainte des élus qui ont été menacés de ne plus pouvoir construire en périphérie si leur commune ne faisait pas partie du SCoT. Il aurait été préférable de conditionner certaines aides à l'appartenance au SCoT. Actuellement, le rapport de force est fondé sur la gouvernance par le bas, c'est-à-dire que le maire de la commune dicte sa loi à l'ensemble de la collectivité concernée par le projet, comme le PRD de Bruxelles, qui est l'équivalent d'un SCoT, qui englobe la zone flamande.

Pour remédier à ce problème, il est nécessaire de mettre en place une fiscalité programmatique. Je rappelle que les Schémas directeurs d'Aménagement et

d'Urbanisme, définis par la loi de 1967, étaient, avant tout, programmatiques. Le préfet réunissait les élus dans le cadre d'une Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) pour leur présenter les secteurs et les projets qui recevraient des financements (zone industrielle, aéroport, zone d'activité, ZUP). Je vous invite à relire l'article 121-1 du Code de l'urbanisme à ce sujet. Le volet programmatique dans les documents d'urbanisme favoriserait le développement durable. Je pense en effet qu'en favorisant le développement durable au niveau général, nous nous contentons de colmater les brèches sans mettre en place les outils d'une réelle coordination. Autrement dit, le règlementaire prédomine, même si l'InterSCoT à Lyon offre l'exemple d'une alternative intéressante, en traitant bien du rapport entre l'agglomération et son périurbain. Pierre Miquel a présenté les forces, les faiblesses et les perspectives des outils actuels.

Pascal DOUARD

Mes deux premières remarques concernent la carte de France : d'une part, les questions d'aménagement du territoire devraient tenir compte de la dimension transfrontalière ; d'autre part, une réflexion sur le rôle des agglomérations dans l'aménagement global devrait être menée.

Par ailleurs, je partage la vision de Marc Sauvez sur les trois principaux critères (économique, social et environnemental), mais il me semble important de tenir compte, d'une part, du long terme, d'autre part, des instruments d'évolution. J'ajouterai également que le jeu entre ces trois critères n'est pas à somme nulle, c'est-à-dire que certains projets sont meilleurs que d'autres sur les trois critères.

Pierre MIQUEL

Les notions de climat et d'énergie qui intègrent les réflexions au sujet de l'urbanisme et de l'aménagement, par le biais du Grenelle de l'Environnement, auront une incidence forte sur le pilier social du développement durable. La question de la précarité énergétique, par exemple, relève du domaine social, puisqu'elle renvoie à la consommation de pétrole de certains ménages qui se chauffent au fuel et utilisent leur véhicule, car ils sont éloignés des transports. Cette dimension est prise en compte par certains SCoT novateurs, comme celui du Grand Douaisis qui a réalisé une étude sur la consommation énergétique sur son territoire. Il est donc souhaitable que la nouvelle génération de SCoT traite des questions sociales sous un angle nouveau, alors que les SCoT se contentent généralement de traiter de la question du logement social.

Marc SAUVEZ

La remarque qui m'est adressée est juste, mais je crois que notre culture d'ingénieur nous laisse penser que le triangle n'est pas à somme constante, alors que nous devrions réfléchir de manière approfondie à la concurrence entre l'environnement, le social et l'économique, comme le montrent plusieurs exemples : la double fracture, numérique et énergétique, des populations modestes ou la valeur du foncier qui est déterminée par l'environnement, comme l'expliquent les promoteurs. L'environnement est donc une variable d'exclusion. Je remarque que nos administrations concentrent leur attention sur le

coût des projets et sur les questions fortement sociales, dont je ne pense pas qu'elles relèvent de l'urbanisme, alors qu'elles ignorent la culture des populations modestes, la faisabilité économique des opérations, la valeur créée par l'environnement.

Je passe la parole à Guy Loinger qui traitera des enjeux de l'aménagement durable des territoires à travers la prospective pour l'environnement.

Prospectives pour l'environnement : quels enjeux pour un aménagement des territoires durables ?

Guy LOINGER – Docteur en sociologie, chargé de cours, Université de Paris 1

Je suis enseignant en économie régionale à l'Université de Paris 1, dans le cadre du master d'Économie et du Développement local. Je délivre également un cours de prospective aux Instituts d'urbanisme de Paris et de Créteil. J'anime aussi un séminaire intitulé « Observatoire International de Prospective Régionale », dans le cadre du Ministère de l'Écologie. J'ai également créé une revue de prospective territoriale intitulée *Territoires du futur* dont l'objectif est la diffusion de la culture de la prospective auprès des acteurs régionaux. Je suis enfin consultant dans une petite entité qui travaille pour l'État et les collectivités publiques.

Je traiterai de la problématique de l'articulation de la prospective et du développement durable dans le champ des territoires.

Pour commencer, je rappellerai que la prospective est un cadre méthodologique pour construire un projet collectif neutre par rapport à la nature de la finalité. Il s'agit au sens propre du terme d'une boîte à outils, comme l'explique Michel Godet, leader de cette problématique. La prospective est donc un instrument de travail pour construire des projets, qui ne renseigne pas sur la nature, le sens ou la finalité des projets. Il s'agit d'un cadre ou d'une mise en scène pour construire des dispositifs collectifs de réflexion.

A l'inverse, le développement durable est une finalité, un objectif et un projet parmi une pluralité de projets possibles. Il s'agit donc d'une finalité fondamentalement politique, au sens noble du terme. La prospective est un outil au service d'une finalité qui n'est pas donnée par la prospective, mais par les acteurs en charge de l'action collective. Les liens entre les deux termes sont donc subtils.

La prospective a pour mission de se mettre à distance des objectifs élaborés par la collectivité. Elle met en scène les contradictions et les dysfonctions en vue de les dépasser et répondre de ce fait aux attentes des acteurs. Cette mise en distance est une fonction fondamentale de l'activité de prospective. La prospective jette donc un regard de biais par rapport aux intentions, mêlant le point de vue de l'expert et celui d'organisations, de cadrages méthodologiques. Les outils sur lesquels elle s'appuie sont l'analyse de système et des *corpus* méthodologiques issus du monde de l'entreprise. Les outils développés par Michel Godet dans son ouvrage *Manuel de Prospective*, en particulier, sont issus du monde de l'entreprise, avant d'être adaptés à d'autres champs, et sa chaire de prospective est, en fait, une chaire de management d'entreprise.

La prospective dit : « Si vous voulez du développement durable territorial, nous devons nous intéresser aux tendances objectives, le territoire-processus comme levier pour construire le territoire-projet ». C'est dans ce jeu de relations entre des processus, des phénomènes et des intentionnalités que se joue la construction d'un projet collectif et le rôle spécifique de la prospective.

Pierre MIQUEL

En quoi la prospective est-elle différente de la programmation, sachant que cette dernière vise à combler des déficits constatés sur un territoire ?

Guy LOINGER

Pour répondre à cette question, je rappellerai que la culture de la planification stratégique est fortement ancrée en France à travers la grande histoire de l'analyse prévisionnelle depuis les années 1960 jusqu'aux années 1980. L'analyse prévisionnelle construit des représentations du futur à partir de la connaissance d'une situation existante, c'est-à-dire d'une série de statistiques. Cette logique a généré un mécanisme intellectuel qui commence par l'approche prévisionniste et aboutit à la construction d'une programmation logiquement déduite de l'analyse prévisionnelle.

Toutefois, cette approche a ses limites qui sont apparues dans les périodes de crise et de remise en question. En effet, durant la période de croissance de quarante ans qu'a connue la France, l'organisation de l'espace découlait naturellement de la prolongation des tendances. Toutefois, à partir de 1974, la nécessité de construire des représentations alternatives s'est imposée, en raison de la complexification de la mécanique des trajectoires globales. La prospective est apparue comme une mise en distance de l'analyse prévisionnelle à travers la construction de représentations alternatives : figures, scénarios, modèles. Autrement dit, la prospective représente une mise en garde contre des approches linéaires.

Marc SAUVEZ

Cette question renvoie à la différence entre le monde de la prospective, représenté ici par Guy Loinger, et le monde du Ministère de l'Équipement. Les approches en matière de prévision du trafic, par exemple, ont été remises en question depuis dix ans. En effet, la construction de routes depuis les années 1960 visait à réaliser des gains de temps pour les usagers. Pourtant, le temps de transport des urbains n'a pas progressé depuis ! Autrement dit, les milliards dépensés ont subventionné l'étalement urbain ! La prospective nous permet de comprendre la limite des approches fondées sur les flux en montrant que l'augmentation des flux a pour conséquence l'augmentation du stock.

Ce raisonnement peut être appliqué au logement social, bien que cela soit politiquement incorrect et que les médias véhiculent des représentations fausses à ce sujet. En effet, la construction de logements sociaux en grand nombre dans la campagne tourangelle, par exemple, au nom des besoins en logements sociaux, aura des conséquences dramatiques, car les occupants de ces logements risquent, demain, de ne pas pouvoir payer l'essence pour se déplacer hors de leur lieu d'habitation.

Le même raisonnement peut être appliqué aux banlieues. La multiplication du nombre de logements sociaux en Seine-Saint-Denis, dans les Bouches-du-Rhône, dans le Val-de-Marne ou dans la banlieue lyonnaise, représente, à moyen et long terme, une catastrophe, car la concentration de logements sociaux est contradictoire avec l'accueil social du logement.

Il est donc indispensable de distinguer prospective et développement, afin de réaliser de l'aménagement, c'est-à-dire une démarche politique qui permet d'évaluer les besoins de flux en fonction du stock, qui représente finalement le principal sujet de réflexion.

Guy Loinger fait la promotion de ces idées, qui s'imposent difficilement, comme le montre la réaction d'incompréhension des directeurs du Ministère de l'Équipement à la lecture d'une publication que j'ai dirigée avec Klaus Werner. Une révolution intellectuelle est nécessaire pour promouvoir la prospective.

Guy LOINGER

Merci pour cette intervention.

La prospective se fonde sur un regard global sur l'enjeu posé, selon une démarche holistique, qui tient compte de l'ensemble des éléments de la problématique, grâce à l'approche systémique, dans le cadre de la théorie de la complexité d'Edgar Morin.

Elle se fonde également sur mise en contexte du territoire, défini comme un système sous influence, et non comme un simple cadre juridico-administratif, dans la perspective de la globalisation. En effet, n'importe quel point du globe est inséré dans les mécanismes de la globalisation et les cadres d'organisation générale de l'économie à l'échelle planétaire impactent directement chaque point du territoire.

La prospective s'appuie sur une connaissance fine des processus réels, c'est-à-dire une démarche cognitive qui vise à comprendre le fonctionnement du territoire. Notons, toutefois, que cette démarche se heurte souvent à un défaut de pluridisciplinarité et au manque de connaissance fine des processus de la société dans un territoire donné. Il s'agit, d'une certaine manière, d'une boîte noire dans laquelle il faut chercher les pépites, ce qui demande du temps.

Enfin, la prospective repose sur l'approche exploratoire, c'est-à-dire un jeu à double entrée : d'une part, la capacité à anticiper les jeux des acteurs, en fonction d'intérêts et de comportements, de dits et de non-dits, d'autre part, les logiques mutantes du contexte. Cette approche permet de construire des systèmes de représentation qui débouchent sur une co-construction, des alternatives aux tendanciels, avec les acteurs, dont la présence et la légitimité sont indispensables dans le cadre de la démarche participative. En effet, je considère que la participation des acteurs est nécessaire et chacune de mes études débute par une recherche sur le discours et les débats des acteurs. La prospective est donc fondée sur un travail collectif de mise en scène des enjeux et des contradictions existants.

Que voyons-nous en matière d'articulation des échelles spatiales liées aux processus de transformation de l'espace local, hors problématique du développement durable ? En effet, il est nécessaire de faire abstraction du développement durable dans un premier temps pour se demander comment s'articulent les échelles par rapport au processus de transformation de l'espace.

Je pense qu'il existe des processus dominants, inducteurs ou moteurs, et des processus dominés, induits ou dépendants. En effet, dans le cadre des matrices d'analyses

structurelles, le travail porte, notamment, sur les effets de motricité et les effets de dépendance. Chaque profil de logique d'acteur génère son propre système de territorialisation, c'est-à-dire que chacun possède sa propre mécanique, consciente ou non, d'organisation de l'espace. Chacun construit son propre territoire et son propre référentiel dans un rapport de force, dit ou non-dit, avec les autres logiques d'acteurs. Finalement, la place de chacun est relative par rapport aux autres logiques et traduit la capacité de présence de l'acteur sur la scène locale, c'est-à-dire son pouvoir réel. Un territoire entre le temps « T-0 » et le temps « T+10 » fonctionne comme le mécanisme de torsion et de logiques agglomérées et articulées entre les acteurs qui produisent une situation *in fine* totalement différente de la situation du point de départ. Le processus de transformation des jeux de rôle aboutit à la métamorphose de la scène locale. Les territoires sont la conséquence de ce processus.

Les acteurs publics en charge de la planification territoriale, parmi les autres acteurs, sont-ils là pour compter les points ou pour interférer dans les processus ? S'ils ont vocation à interférer dans les processus, sont-ils capables de comprendre ces processus ? En effet, il est nécessaire de comprendre les processus pour les maîtriser. Ce problème du champ cognitif est fondamental et complexe, car la réalité d'aujourd'hui masque la réalité de demain. Autrement dit, l'omniprésence du temps « T-0 » ne permet pas de déduire mécaniquement le futur, car il existe des phénomènes de rupture globale ou microscopique. La compréhension des signaux faibles est donc importante.

Par ailleurs, les acteurs publics ont-ils les moyens d'une interférence efficace ? Les outils dont ils disposent sont-ils à la hauteur des attentes et des conditions pour infléchir les processus ? Les éléments de réponses que j'apporterai ne sont pas optimistes.

Le développement durable comme finalité active est-il capable, en tant que problématique, de jouer le rôle de cadre de régulation des jeux d'acteurs en vue d'une finalité dite qui s'expose comme un projet collectif assumé ? Autrement dit, le développement durable peut-il servir de cadre de régulation ? Le résultat de vingt années de mise en œuvre des problématiques territorialisées et localisées du développement durable (cf. Rio, 1992) est médiocre. Pourquoi le développement durable territorialisé donne-t-il à ce point une image d'échec global systémique, nuancé par quelques succès partiels mitigés ? Autrement dit, vingt années d'expérience donnent l'impression que nous n'avons pas réussi à construire un système de régulation et d'organisation du cadre collectif permettant d'interférer de façon efficace avec les problématiques des processus.

La raison, à mon sens, est que nous n'avons pas pris la bonne mesure des rapports de forces entre les trois sphères du développement durable qui n'ont pas le même pouvoir dynamique et d'entraînement. En effet, face à la territorialité économique ultradominante, que la crise risque de renforcer, la territorialité sociétale se coule dans le moule de l'économique et en est dépendante. Par exemple, la construction d'une maison 15 kilomètres plus loin est déterminée par la possibilité d'emprunter à un taux de 0 %. Enfin, la territorialité écosystémique représente un résidu malmené, sans système de défense autre que celui qui est donné par les cadres normatifs juridico-administratifs, qui sont généralement aisément contournables pour les acteurs ayant le sens des jeux d'acteurs.

Certes un cadre régulateur existe sur le papier au sens où chaque échelle de processus territorialisé possède son acteur garant de la défense des intérêts collectifs : par exemple,

les Etats-nations pour la régulation planétaire climatique, les régions pour la régulation économique, les agglomérations pour les questions de société, etc. La possibilité que la négociation entre acteurs produise une durabilité territoriale effective existe théoriquement, mais elle est très difficile en pratique car ces « discours » ne se croisent pas et ne se rencontrent pas. L'impression est donc celle d'un dialogue de sourds.

Mes quinze années de pratique dans le champ de la planification territoriale m'amènent à poser la question suivante : pouvons-nous changer cette situation ? Il s'agit de l'un des enjeux de la réforme des institutions territoriales, mais il est à craindre que la situation n'empire si chaque profil d'enjeux du développement durable est porté par un acteur unique en charge de sa propre échelle spatiale d'action sans empiétement les uns sur les autres. En effet, le principe des compétences exclusives risque d'avoir des effets catastrophiques sur les politiques de développement durable localisé.

Inversement, seule la constitution de phénomènes territorialisés portés par des acteurs puissants, actifs et exigeants serait capable de créer une scène collective locale, afin que les différents ingrédients du développement durable puissent s'assembler pour progresser. Ce problème renvoie à la question des territoires portés par des collectivités qui possèdent des capacités de présence, notamment les métropoles. Je crois qu'il est souhaitable de créer les conditions d'une collaboration, plutôt que de confier à telle ou telle catégorie d'acteurs une fonction spécifique et spécialisée. Il s'agit d'un enjeu de citoyenneté.

Pour conclure, l'examen de quelques exemples montre que l'assiette territoriale qui a été créée pendant trente années de planification territoriale active, basée sur les paradigmes du développement extensif et de la confiance en l'autorégulation du développement, pèse de manière extrêmement forte pour les décennies à venir. Nous faisons face à une territorialité façonnée dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle qui pèse radicalement sur une large partie du 21^{ème} siècle. Finalement, nous sommes portés et piégés par la structure que nous avons créée.

En termes de prospective, la question est de savoir comment, à partir d'un regard sur le long terme et sur l'historicité des phénomènes, la projection dans une séquence temporelle d'un demi-siècle s'articule à des processus sociétaux déterminés par les évolutions contextuelles de la réalité quotidienne. Il s'agit d'un jeu entre une structure prégnante, qui façonne les comportements et les pratiques sociales, et des situations face auxquelles chacun réagit individuellement et collectivement. Dans cette perspective, je considère que le « dire » collectif est extrêmement important, car la question est de savoir comment ne pas être piégé par le cadre précité, afin de construire progressivement des alternatives dans des espaces pertinents de pratiques réelles et dans notre quotidien.

Pour terminer, je citerai l'exemple de l'agglomération lyonnaise. Cette dernière compte 1,1 million d'habitants ; la région urbaine de Lyon, c'est-à-dire le bassin d'emploi, compte 1,4 million d'habitants ; et l'espace de la région urbaine représente 1,7 million d'habitants. Nous constatons que les phénomènes de mutations les plus rapides et producteurs de transformations de l'espace ne se situent pas au cœur de l'agglomération, mais aux marges, c'est-à-dire entre l'espace aggloméré et la région urbaine. Les principaux enjeux concernent 400 000 habitants qui ont débordé du cadre initial.

Toutefois, le cadre d'organisation de la pensée collective ne recouvre pas cette réalité. Le SCoT notamment ne recouvre, spatialement et fonctionnellement, qu'une partie relativement faible de l'espace réel des pratiques sociales. Les entreprises, comme les habitants, s'éloignent du cœur de l'agglomération. Il existe donc une dynamique autoentretenu des ultrapériphéries de l'espace aggloméré qui produit de la ville, parallèlement à la dynamique de l'hypercœur. Finalement, nous ne maîtrisons pas la situation dans laquelle nous nous trouvons, puisqu'il faut notamment reconnaître que l'InterSCoT représente un cadre de négociation faible.

Les outils sont donc à la traîne des processus. Il est préoccupant que notre outillage collectif ne suive pas les phénomènes propres à la société. Bien que ce constat ne soit pas optimiste, nous pouvons espérer que la montée des périls, notamment le coût de l'énergie, stimulera la novation, y compris dans les pratiques sociales, comme la décroissance, qui représente une variable de rupture qu'il sera peut être nécessaire d'intégrer.

Marc SAUVEZ

Merci à Guy Loinger pour cette conclusion. Au contraire d'une directrice du Ministère, qui expliquait dans la revue *Diagonal* en 2001 que les contrats de plan à cinq ans et les documents d'urbanisme à 25 ans (comme les SCoT) sont tout à fait distincts, je crois qu'ils procèdent d'une logique similaire. En revanche, Guy Loinger décrit des scénarios, des ruptures, des jeux d'acteurs, c'est-à-dire la possibilité de prendre en compte des catastrophes. Il évoque donc une forme de planification floue qui imagine des scénarios sans se fixer des objectifs à long terme.

Echanges avec la salle

Armelle GIRY

Il serait souhaitable de limiter le nombre de niveaux de territoire, selon Marc Sauvez, mais Guy Loinger craint au contraire que la concentration des responsabilités ne soit négative.

Guy LOINGER

Les logiques d'acteurs relèvent de stratégies en fonction des missions qui leur sont assignées dans un cadre territorial donné. Au niveau local, les acteurs peuvent se sentir pénalisés si la stratégie globale ne prend pas en compte leurs intérêts. Ils risquent alors de développer leur propre stratégie, indépendante et déconnectée de la stratégie globale. Les contradictions sont donc omniprésentes, car le dispositif institutionnel n'est pas adapté à la réalité des problématiques territoriales.

Pour dépasser ce dilemme, il est nécessaire de développer des capacités de négociation inter-échelles et de construire des logiques d'emboîtements adaptées. En Allemagne, par exemple, les différents niveaux de territorialité sont clairement hiérarchisés, emboîtés, et organisés. Le Grenelle de l'Environnement n'aborde pas la question du territoire de façon frontale, car il se contente d'introduire la territorialité au niveau de chacune des sphères traitées.

Chaque niveau territorial est donc contraint de réaliser lui-même l'emboîtement entre les différents champs. Pratiquement, il est nécessaire de trouver les lieux d'une convergence possible. Le principal défi est que les acteurs d'un territoire donné prennent en considération la réalité des processus, au-delà de leur fonction juridico-administrative.

En effet, les cadres d'organisation du discours ne correspondent pas aux processus de la réalité substantielle. Pour dépasser cette contradiction, qui est ancienne, l'observation fine des processus, des comportements, des nouveaux tropismes des représentations et des nouvelles aspirations permettra peut-être de construire des dispositifs pour apaiser les conflits.

Par exemple, le périurbain est souvent critiqué, au profit de la concentration de l'habitat, mais il est nécessaire de tenir compte des millions de personnes qui résident dans des zones périurbaines produites depuis vingt ans. Dans ces conditions, la question est celle de l'organisation du périurbain pour le rendre viable. Il s'agit de réaliser du développement durable à l'échelle de processus inscrits dans la réalité.

Autre exemple, la métropole de Nantes-Saint-Nazaire : j'ai participé à la réalisation d'une étude prospective sur le logement dans les Pays de la Loire. Après avoir défini un chiffre global des besoins en logements sociaux à l'horizon 2025, nous avons réfléchi à la répartition de ces logements sur le territoire. Dans cette perspective, un débat a été organisé par la DRE avec l'ensemble des OPCI de la région Pays de la Loire. Le nombre de logements attribués à chaque commune a suscité de vives discussions. Saint-Nazaire, notamment, qui connaissait une phase de développement économique forte, avec la construction de nombreux navires, craignait que la construction d'un nombre insuffisant de

logements sociaux n'entrave son développement. L'administration considérait, au contraire, que les autres territoires seraient pénalisés si la part relative de logements sociaux construits à Saint-Nazaire était plus importante. L'administration craignait, à raison, un ralentissement du développement de Saint-Nazaire. Un compromis a finalement été trouvé. Ce jeu de négociation entre acteurs a été très positif. Il représente un mode de régulation des aspirations, au-delà de l'analyse prévisionnelle.

Marc SAUVEZ

Guy Loinger croit à la négociation, mais ma position est sensiblement différente. Je considère que les trois modes permettant d'aboutir à une décision (la négociation, la négociation sous condition financière et la prescription) doivent s'équilibrer, comme je l'explique dans un article publié dans la revue *Pouvoirs locaux*.

Les exemples de la politique de la ville et de l'étalement urbain montrent que certains acteurs profitent à court terme, tandis que d'autres pâtissent à long terme. En effet, la ville de banlieue est créée par les municipalités, et par les habitants qui sont contraints d'y loger, de même que l'étalement urbain profite aux maires « ruraux ». En revanche, les grands acteurs, c'est-à-dire les départements, les régions et l'Etat, font les frais de ces politiques, car ils sont sollicités pour délivrer des aides, organiser les transports, construire des collèges, etc. La négociation doit donc tenir compte de la réalité temporelle.

Un élu d'une petite commune au nord de Tours, par exemple veut construire en périphérie pour ne pas transformer sa commune en « village d'Indiens ». Faut-il que le département finance certains projets, ou s'y oppose de façon prescriptive, si ces projets ne sont pas viables.

Les trois modes précités doivent s'équilibrer : dans un premier temps, la négociation permet à l'Etat et aux régions de faire prendre conscience aux acteurs que la concentration de logements sociaux dans les communes de banlieue aura des conséquences négatives, par exemple, puis la négociation financière permet de bloquer les financements pour de tels projets et, enfin, la prescription de les interdire.

J'ai personnellement assisté aux négociations secrètes sur la politique de la ville entre les représentants de l'Etat, la DIV, etc. Je me suis opposé à l'allocation de crédits à une commune de la proche banlieue parisienne où la concentration de logements sociaux était forte, car la politique de diversité sociale n'était pas mise en œuvre. Pourtant, le représentant de la DIV a décidé d'allouer des crédits à cette commune, aggravant la situation ! L'étalement urbain pose le même problème : pour l'empêcher, le département doit refuser de financer le transport et l'enseignement dans les zones nouvelles urbanisées.

La négociation représente donc une première étape, avant la conditionnalité financière et la prescription. Je rappelle que l'évaluation, qui est la principale force de la démarche prospective, est pratiquée par la Banque mondiale pour les pays africains. Dans le cadre des négociations inter-niveaux, il est nécessaire que les grands acteurs puissent s'opposer à certains projets.

En tant que responsable de l'aménagement du secteur Seine Amont, je n'ai jamais rencontré les personnes en charge de la politique de la ville : ces dernières considéraient que leur rôle était de corriger certains problèmes, alors que le nôtre était de réaliser de l'aménagement. Il est plus facile de changer de pansement, que de penser le changement !

Guy Loinger a évoqué les périmètres dans lesquels se joue la scène. Il est aberrant, par exemple, que l'Etat finance le logement en région parisienne. En effet, le jeu en Ile-de-France est local puisque les entreprises et les travailleurs sont présents. Dans cette région, qui est la plus riche d'Europe, mais dont l'appareil économique génère des travailleurs pauvres, il est nécessaire d'internaliser les coûts, notamment le logement social et les transports, en relation avec le développement économique, tout en conservant la possibilité d'une intervention de l'Etat comme acteur complémentaire.

Je considère qu'il est nécessaire d'internaliser les coûts sur un territoire donné, afin qu'apparaisse la réalité des phénomènes du territoire, mais je reconnais que certaines situations sont spécifiques, comme le cas des houillères du Nord ou de la Lorraine.

Guy LOINGER

La définition du bon périmètre au bon moment est la principale difficulté. Dans les communes du bassin minier, par exemple, les personnes qui ont vécu cette histoire industrielle sont toujours présentes, mais elles vivent dans une situation difficile, psychologiquement et socialement. Parallèlement, les conditions de logement à Lille encouragent de nouvelles populations à quitter la ville pour s'installer dans les anciennes communes du bassin minier. Dans les écoles de la commune de Lens, par exemple, nous constatons que deux types de populations cohabitent, parfois difficilement. Les maires de ces communes doivent gérer ces contradictions, qui ont pour origine l'impact d'une dynamique d'échelle spatiale sur une autre échelle spatiale, sans avoir les moyens de les affronter et de trouver des solutions satisfaisantes.

Armelle GIRY

L'approche selon laquelle le périmètre pertinent est celui qui correspond à la problématique est séduisante, mais elle ne répond pas à la question de la gouvernance.

Marc SAUVEZ

Je propose que nous revenions à la question du périmètre institutionnel et du périmètre de vie après les interventions de Gabriel Jourdan et de Pascale Légué.

Réalisation d'un projet d'aménagement : Quelle articulation entre les échelles de territoire dans l'utilisation des outils de planification

Table ronde n°1

Participaient à cette table ronde :

Gabriel JOURDAN, Docteur en géographie, maître de conférence en urbanisme à l'institut d'urbanisme de Grenoble

Pascale LEGUE, Anthropologue-urbaniste

I. La cohérence territoriale à l'épreuve des échelles institutionnelles ?

Gabriel JOURDAN

Je suis actuellement maître de conférence à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, après avoir travaillé à l'Agence d'urbanisme de Toulon, notamment sur les projets d'élargissement de l'autoroute A57, de SCoT et d'articulation urbanisme/transport.

Mon intervention vise à montrer que l'approche du développement durable fondée sur des objectifs, des indicateurs et des bonnes pratiques est normative et n'est pas adaptée aux questions de la prospective, de la planification et de l'aménagement du territoire.

Je propose de compléter l'approche normative du développement durable par une approche heuristique fondée sur la compréhension des situations présentes, des dynamiques qui les alimentent et des spécificités de chaque territoire, afin de décaler notre regard en nous intéressant aux facteurs de non-durabilité.

Dans cette perspective, l'intérêt ne porte pas sur l'objectif, au sujet duquel il est d'ailleurs rare de trouver un consensus, mais sur ce qui n'est pas durable dans le fonctionnement d'un territoire. Autrement dit, il s'agit de porter l'attention sur un mode de développement :

- qui ne peut pas se prolonger dans le temps sans se heurter à des blocages (économiques, sociaux, environnementaux) à court, moyen ou long terme ;
- qui contribue de manière excessive à alimenter les dysfonctionnements, notamment environnementaux, dont souffre la planète ;
- qui conduit à reporter de manière excessive certains problèmes sur les territoires voisins.

A Toulon, par exemple, le manque de logements au centre de la ville est résolu par la construction de logements dans la grande périphérie (50 kilomètres), mais cette solution n'est pas durable.

Par ailleurs, il est nécessaire de relativiser le rôle de l'action publique. En effet, la ville est essentiellement le fait d'agrégation de décisions individuelles : particuliers, entreprises, actions publiques non coordonnées. Par exemple, si 290 communes de la région de Grenoble décident de construire dix logements chaque année, cela représente 2 900 logements, c'est-à-dire une large partie de l'étalement urbain.

Raymond Boudon a théorisé la notion d'agrégation de décisions individuelles afin de montrer que, dans le cadre des théories du changement social, tout n'est pas déterminé par l'économie, les classes sociales et les normes. Certains modèles de changements sociaux sont fondés sur l'agrégation de décisions individuelles qui provoquent des changements globaux. Ces changements sont difficiles à prévoir, mais ils s'expliquent par l'environnement structurant dans lequel ces décisions sont prises. La construction d'autoroutes, la mise en place de prêts immobiliers à taux zéro et la crise agricole, par exemple, sont des éléments structurants qui favorisent l'étalement urbain. Il est donc nécessaire de prendre conscience de cet effet d'agrégation, afin d'identifier les éléments qui le structurent.

Cela signifie que l'action publique doit être pensée de façon efficace en fonction de cadres qu'elle met en place. Jean-Marc Offner a théorisé l'articulation entre une infrastructure de transport ou un projet d'aménagement et l'évolution des dynamiques territoriales. Il montre qu'il n'existe pas de lien de cause à effet direct entre une autoroute ou un tramway et le développement du territoire, mais que l'autoroute crée un cadre qui, en élargissant l'espace accessible, permettra la diffusion géographique de l'étalement urbain, à condition qu'il existe une demande.

La notion de congruence renvoie au double niveau de la planification : consciente, avec la mise en œuvre d'un SCoT, et inconsciente, lorsque, par exemple, le Conseil général de l'Isère crée une voie rapide qui favorise l'étalement urbain, tout en tenant un discours opposé à l'étalement urbain. Les conséquences des décisions doivent être assumées : autrement dit, les voies rapides ou les prêts à taux zéro participent d'une régulation inconsciente du développement territorial.

La notion de cohérence territoriale renvoie à l'idée selon laquelle l'action publique ne peut pas tout contrôler, mais elle doit créer les conditions favorables de la régulation des décisions individuelles, afin de limiter les processus qui concourent à la non-durabilité du développement territorial.

L'articulation entre l'habitat et l'emploi est fondamentale. Grenoble représente un contre-exemple avec 5 000 emplois créés entre 1999 et 2006 dans le domaine des nouvelles technologies et de l'électronique, mais seulement 300 logements dans les communes concernées.

S'agissant de la gouvernance et des échelles, la redéfinition de la ville en relation avec l'accélération de la vitesse de déplacement, selon l'idée de la ville comme espace-temps, génère une démultiplication considérable du nombre d'acteurs concernés par les questions d'environnement. A Grenoble, la première étape de l'étalement urbain dans les années 1960 concernait une quinzaine de communes, alors que la dispersion de l'habitat depuis les années 1970 concerne plus de 200 communes.

Les acteurs qui détiennent les leviers d'action doivent être identifiés, en particulier :

- les infrastructures de transport, qui déterminent la vitesse de déplacement et, donc, l'extension géographique de l'étalement urbain ;
- la localisation des équipements générateurs de trafics et d'économie, notamment les pôles d'emploi qui déterminent largement les stratégies résidentielles des ménages ;

- la régulation de l'occupation du sol.

La répartition idéale des compétences doit être distinguée de la réalité de la répartition des compétences, car différents hiatus expliquent les dysfonctionnements. Tout d'abord, l'Etat et les départements contrôlent les transports, avec les autoroutes pour le premier et la voirie départementale pour le second, et, par là, maîtrisent l'extension géographique de l'aire urbaine, du bassin de vie et de l'étalement urbain. Ensuite, les communes et les intercommunalités possèdent le pouvoir réel en matière économique, car elles définissent les zones d'activité, alors que les régions sont souvent considérées comme compétentes dans le domaine économique. De même, la gestion de l'occupation du sol et la politique de logement, c'est-à-dire le foncier, dépendent pour l'essentiel des communes et des intercommunalités, qui définissent le PLU, le SCoT, le PLH, à savoir la concrétisation spatiale des politiques de l'Etat. Enfin, le département et la région gèrent le réseau de transport collectif (TER, cars), implantent certains équipements (lycées, collèges) et distribuent des aides aux communes et aux entreprises, sous condition de respecter les politiques d'aménagement du territoire.

Le prescriptif et l'incitatif, c'est-à-dire interdire et autoriser/encourager, doivent être distingués d'un troisième levier : la conditionnalité des financements au respect de certaines orientations d'aménagement. Le cas du tramway de Grenoble est intéressant, puisque l'organisme grenoblois chargé des transports collectifs urbains a conditionné la venue du tramway jusqu'à la deuxième ou troisième couronne de banlieue à l'urbanisation des zones reliées.

Je considère que la conditionnalité des financements représente un levier d'action efficace. Les régions pourraient, à l'avenir, conditionner la mise en œuvre du TER à l'urbanisation autour des gares. Toutefois, le droit français interdit la tutelle d'un niveau de collectivité territoriale sur un autre et le système français de planification ne permet qu'aux seuls organismes compétents en matière d'urbanisme de voter les SCoT, à l'exclusion des régions qui participent comme personne publique associée.

Lors de la réalisation du SCoT de Toulon, par exemple, nous souhaitions urbaniser autour des gares, mais la région ne souhaitait pas amener des trains. Malheureusement, aucune procédure ne permet d'ouvrir une discussion. En effet, l'assemblée des élus communaux, qui met en place le SCoT, n'est pas ouverte, en droit, à la région, qui fait rouler les trains, et au département, qui construit les routes ! Cette situation est problématique, car le système institutionnel français ne prévoit pas de procédure d'arbitrage en cas de conflit.

De plus, le SCoT étant réalisé par les communes, ces dernières doivent s'autoréguler dans leurs décisions de développement : la commune rurale qui souhaite réaliser vingt logements par an peut menacer de quitter le SCoT, si ce dernier ne le lui permet pas, sans qu'aucun grand acteur puisse s'y opposer, puisque le schéma d'aménagement du territoire n'est pas opposable au SCoT.

En conclusion, je pense que certains facteurs permettront le changement, en particulier le schéma régional de cohérence écologique et le plan en cours de réalisation dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. Les SCoT devront tenir compte de ces documents, ce qui génèrera des tensions et favorisera, je l'espère, le dialogue pour rechercher des solutions.

Enfin, je crois que des éléments du cadre structurel sont amenés à changer. Tout d'abord, l'étalement urbain atteint ses limites en raison de l'évolution du prix du pétrole et de la difficulté à financer de nouveaux projets routiers autour des agglomérations, sachant que les principaux projets sont achevés. Ensuite, la crise des finances publiques ne contraint les agglomérations, les intercommunalités et la région à investir dans des projets que si ces derniers sont également financés par les autres administrations publiques.

Marc SAUVEZ

Il est extrêmement satisfaisant que les universitaires s'intéressent aux problèmes institutionnels, car la faiblesse de la recherche dans le domaine urbain est problématique et contraint les professionnels à proposer aux universitaires de nouveaux champs de recherche.

Au sujet de la conditionnalité des aides, je regrette que cette mesure n'existe pas en France. Une commune qui possède 60 % de logements sociaux peut obtenir des financements dans le domaine culturel ! Je reconnais que la conditionnalité des aides soulève le problème des jeux politiques d'influence, mais la logique républicaine conduit à financer l'ensemble des communes quelle que soit leur politique. Il serait intéressant d'analyser la place dans les contrats de plan des communes les plus riches et des communes les moins vertueuses au niveau de la mixité urbaine. Le bilan que j'ai réalisé dans la région Ile-de-France montre que les communes dont la politique est la moins bonne sont celles qui reçoivent le plus d'aides !

Par ailleurs, je regrette l'absence de débat sur la valorisation. Je crois que la question n'est pas de « faire », mais de « créer les conditions de faire ». Par exemple, je suis fier d'avoir construit de nombreux logements dans la commune de Massy, proche d'Orly, à la frontière de la région Ile-de-France, où ont été construits de grands ensembles architecturalement abominables. Nous avons créé un parc ; nous avons obtenu de la SNCF que le TGV s'arrête à Massy ; et nous avons valorisé deux lignes de RER. Nous avons ainsi travaillé sur les conditions de la construction de logements plutôt que sur la construction de logements.

Il est nécessaire de réfléchir à des scénarios qui portent sur la valorisation, plutôt que sur le « faire ». La famille de pensée que nous évoquons est liée à la réflexion sur la conditionnalité des aides, la valorisation, et les documents d'urbanisme, basés sur des territoires projets, plutôt que des périmètres administratifs. Elle a, pour limite, la question de l'institutionnalisation, que nous n'avons pas encore abordée.

Je propose que Pascale Légué présente le cas du SCoT du bassin d'Arcachon.

II. Cas du ScoT du Bassin d'Arcachon : entre terre et mer

Pascale LEGUE

Je possède une formation en anthropologie. Je conduis mon travail de la façon suivante : je mène des enquêtes de terrain, ethnographiques, puis je réalise une analyse

ethnologique, qui se distingue de l'analyse anthropologique par une perspective plus large des problèmes. Je me suis également présentée pour être urbaniste qualifiée, car j'ai réalisé que les sciences humaines sont insuffisamment considérées par les urbanistes et les architectes.

Le choix du titre de mon intervention, « entre terre et mer », s'explique par le fait que j'applique l'approche anthropologique aux questions urbaines et aux questions littorales depuis le milieu des années 1980. Cette réflexion s'est particulièrement développée lors de l'étude que j'ai menée entre avril et mai 2009 dans le cadre du SCoT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre qui comprend 17 communes, dont 10 en bord de mer.

Cette mission m'a été confiée par l'Agence d'urbanisme de Bordeaux, A'Urba. Je me suis intéressée au processus de réflexion urbaine à partir de la zone littorale, à l'inverse de la démarche classique des urbanistes, afin de comprendre les enjeux de la zone terrestre urbanisée.

Mon enquête a commencé à l'estran, qui est défini comme la portion de littoral entre les plus hautes et plus basses mers et qui fait partie du Domaine Public Maritime (DPM).

La réflexion urbaine considère rarement l'estran comme le *continuum* de la mer, alors qu'il devrait être considéré comme tel, et les documents d'urbanisme littoraux s'arrêtent généralement aux limites de la terre. Le principal problème est l'accélération de l'urbanisation en zone littorale et rétrolittorale.

Ma démarche a été de décrire les modes d'occupation du territoire du DPM, les pratiques et les politiques engagées. Ce travail d'enquête m'a notamment permis de rencontrer les ostréiculteurs, qui occupent une partie du DPM et qui font face à de nombreuses difficultés, notamment en raison de la fragilité des huîtres.

J'ai mis à jour la complexité du statut juridique du littoral et la complexité de sa gestion par les autorités en charge de ce territoire. La prise en compte de cette complexité est indispensable afin d'agir au plan environnemental, et pour le développement durable, dans le bassin d'Arcachon, comme sur l'ensemble des côtes françaises.

Le rivage se compose de l'estran, de l'espace régi par la loi littorale et de l'espace au-delà de la bande des cent mètres. L'estran, qui fait partie du DPM depuis le 16^{ème} siècle, est inaliénable et imprescriptible, concédé à titre précaire et révocable, et intransmissible. Les limites du DPM se dessinent chaque année lors de la grande marée du mois de mars, sachant que les terres une fois recouvertes demeurent au sein du DPM, c'est-à-dire propriété de l'Etat. L'espace régi par la loi Littoral correspond à la bande des cent mètres. Cet espace abrite le « chemin des douaniers », de trois mètres de large, qui doit être libre pour permettre le passage. La limite de la bande des cent mètres est calculée en fonction de la limite du DPM. La propriété de la bande des cent mètres peut être privée ou publique, mais cet espace est inconstructible. L'espace au-delà de la bande des cent mètres, autrement dit le « reste du monde » littoral, résonne fortement sur l'espace maritime, parce que les rivières, les ruisseaux et les zones humides véhiculent des matières et des pollutions issues du rétrolittoral qui se déversent dans la mer.

Bien que mon enquête de terrain porte sur le littoral, ma réflexion intègre donc nécessairement l'espace situé au-delà du littoral.

A la complexité juridique, s'ajoute le problème de la multiplicité des autorités en charge du rivage (MEEDDAT, DDE, Affaires maritimes, Conseil général, communes). Ces autorités gèrent des espaces distincts : le service maritime de la DDE gère le DPM artificiel, sur lequel les communes et le Conseil général possèdent également des droits, alors que les Affaires maritimes gèrent le DPM naturel. De plus, d'autres autorités sont en charge du reste du littoral, en particulier l'Ifremer, la Diren, le préfet, le Conservatoire du littoral, et les ABF pour les bâtiments classés. Les responsabilités sont émiettées et il n'existe pas de projet commun pour l'ensemble du territoire littoral.

A travers mon enquête, j'ai démontré que la limite DPM n'était plus tracée officiellement ni par les autorités maritimes, ni par les autorités terrestres. La limite de la bande des cent mètres, tracée à partir de cette limite DPM, est donc extrêmement floue, mais ni les communes, ni l'Etat ne cherchent à redessiner ces frontières. En outre, la loi Littoral, sous réserve des conséquences de la tempête Xynthia, est peu appliquée et faiblement intégrée par les acteurs qui fabriquent les villes de bord de mer : sur dix communes du bassin d'Arcachon, trois seulement ont consacré quelques lignes à l'aménagement et la protection du littoral dans leur PLU. Cette loi est peu respectée, d'une part, parce qu'un jeu légal a permis d'urbaniser certaines parties du DPM, après les avoir transformées en domaine privé de l'Etat, d'autre part, parce que le sentier des douaniers est fréquemment privatisé.

Dans les conclusions de mon enquête, apportées avant la tempête Xynthia, j'insiste sur la centralité de la question environnementale et du problème de la sécurité des populations.

Je propose ainsi de redessiner chaque année les limites du DPM, afin de délimiter précisément la bande des cent mètres, qui permet de contrôler les extensions communales et portuaires, et qui favorise la préservation de la faune et de la flore marine et le développement des cultures marines. Cette proposition renvoie à une triple réflexion sur la limitation urbaine, sur la protection de l'environnement et sur le maintien de certaines activités. Je considère que la terre et la mer doivent être pensées comme un *continuum*, ainsi que le montre l'exemple de la reproduction des alevins dans le bassin d'Arcachon, menacée par la pollution, avec des conséquences importantes pour la haute mer.

Je propose également :

- d'obliger les communes à intégrer dans leur PLU le critère marin des espaces littoraux ;
- d'inclure dans le SCoT les enjeux littoraux dans une démarche stratégique de projet rompant avec les processus de gestions non concertés actuels, car l'absence de concertation entre acteurs est frappante ;
- de créer une autorité indépendante, chargée de la zone littorale, afin de favoriser une gestion raisonnée de cet espace et la collaboration entre acteurs ;
- de trouver un équilibre spatial et d'usage entre activités marines, tourisme et urbanisation.

J'espère que les conséquences de la tempête Xynthia favoriseront le changement.

Marc SAUVEZ

Vous avez évoqué la complexité du jeu institutionnel. Le cas du Bassin d'Arcachon est un exemple intéressant du besoin de simplification.

III. Echanges avec la salle

Armelle GIRY

J'ai travaillé sur le bilan de la loi Littoral au Ministère de l'Ecologie. Ce bilan montre que la pollution des bassins a une origine extrêmement large. Par ailleurs, je considère que la loi Littoral représente un cadre satisfaisant.

Pascale LEGUE

Je reconnais que la loi Littoral est satisfaisante, mais son application pose problème.

Armelle GIRY

Par ailleurs, je crois que la production de la connaissance partagée avec les organismes de recherche sur un territoire permet de créer un tiers médiateur dans le cadre de la négociation. Autrement dit, le montage de programmes de recherches pluridisciplinaires permet d'améliorer la décision politique grâce à la connaissance.

Marc SAUVEZ

Puisque les phénomènes réels dépassent les périmètres administratifs, il est possible pour y répondre de faire appel à l'Etat, qui est au-dessus du périmètre institutionnel. Le cas des problèmes transfrontaliers est complexe, car la signature de traités internationaux est nécessaire. Ce débat rejoint celui de la clause de compétence universelle, qui doit être présente sur trois niveaux de gouvernance, comme le suggèrent les différents rapports réalisés sur le sujet (Mauroy, Perben).

Pascal DOUARD

Au sujet de Grenoble, je crois que les élus peuvent prendre l'initiative d'inviter la région et le département à participer à leurs discussions. Les mécanismes existants sont suffisants pour associer les parties prenantes.

Au sujet du littoral, je ne crois pas que la loi de Colbert puisse résoudre les problèmes.

Guy LOINGER

L'élévation du niveau de la mer risque de repousser la limite du DPM ! Certains territoires sont gravement menacés par l'élévation du niveau de la mer. Cette dimension doit être intégrée par la prospective.

Le Grenelle de la Mer, qui n'a pas été évoqué, reconnaît l'articulation entre l'espace maritime et l'espace terrestre à travers la notion de gestion des espaces côtiers. Le cadre de gestion collective qu'il met en place est intéressant, car les préfets maritimes ont autorité sur l'espace maritime et sur le domaine terrestre.

Pascale LEGUE

Je n'ai pas évoqué le Grenelle de la Mer, car j'ai mené ce travail avant que cet accord ne soit finalisé.

Guy LOINGER

J'ai mené une étude prospective pour le Conseil général de la Gironde sur le Bassin d'Arcachon. Je me suis intéressé aux dynamiques de l'urbanisation dans le département. J'ai montré qu'un *continuum* périurbain se créait progressivement entre l'agglomération de Bordeaux et le Bassin d'Arcachon. La morphologie de l'agglomération de Bordeaux, avec un fort étalement tendanciel, est l'une des causes de ce phénomène qui impacte l'espace littoral. De plus, le grand projet d'équipement situé dans la forêt landaise, à mi-chemin entre Bordeaux et le Bassin d'Arcachon, risque d'aggraver ce phénomène, avec des formes de ségrégation sociale entre Arcachon et les zones périurbaines de Bordeaux.

Le problème est que nous ne réussissons pas à intégrer une logique de complexité, c'est-à-dire des variables dynamiques et mouvantes, afin de résoudre des problèmes induits par des causes qui n'ont pas été prises en considération. Le risque est donc de reproduire sur le littoral atlantique le phénomène de « bétonnisation » sur une bande de 50 kilomètres observé le long du littoral méditerranéen.

Marc SAUVEZ

Je vous propose de poursuivre ce débat sur la gouvernance territoriale cet après-midi.

Armelle GIRY

Au sujet de la concentration du logement social dans certaines communes, le problème est que les autres communes refusent de construire des logements sociaux et que Ministère de l'Intérieur n'applique pas la loi SRU. Les responsabilités sont donc partagées.

Conférence : Quelle articulation entre les différentes échelles de territoire pour mettre en œuvre l'aménagement durable du territoire ?

IFORE

Marc SAUVEZ

Ce sujet est complexe, mais il est évident que chacun défend ses intérêts politiques.

Je vous remercie.

Quelle gouvernance et quelle articulation entre les différents acteurs pour un aménagement durable du territoire ?

La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories Romain PASQUIER – Chargé de recherche, CNRS de Rennes

Je présente les transformations du pilotage de la gestion publique territoriale en France du point de vue de la sociologie de l'action publique en interrogeant la notion de gouvernance territoriale *via* trois questions :

- Quels sont les paramètres de changement qui influencent la gouvernance territoriale ?
- Quel est l'impact de ces paramètres sur la conduite des politiques publiques ?
- Quels sont les nouveaux modes de régulation et quelles sont les nouvelles figures des métiers de l'action publique territoriale ?

J'identifie quatre paramètres de changement, à commencer par les dynamiques territoriales de l'économie. L'économie a un impact direct sur les conséquences spatiales de la gouvernance et de la gestion publique. Jusque dans les années 1980, les grandes entreprises étaient organisées sur le modèle de l'Etat, de façon verticale, avec les fonctions centrales localisées en région parisienne et les unités de production dispersées sur le territoire. Cette situation a totalement changé en vingt ans. Ce changement soulève la question de la territorialisation de l'économie et de son pilotage. L'hypothèse défendue est celle du retour des économies-territoires en raison d'une nouvelle concurrence qui déboucherait sur de nouvelles organisations donnant au territoire un rôle plus actif face aux enjeux de cette concurrence. L'une des conséquences majeures est que l'économie génère des inégalités sur le territoire. Les investissements se territorialisent et se particularisent, c'est-à-dire que les régions les plus riches attirent les investissements, à la différence des Trente Glorieuses lorsque les régions à bas coût de main-d'œuvre attiraient l'investissement. En effet, les régions à bas coût de main-d'œuvre se situent actuellement en Europe de l'Est et plus loin encore. De nouvelles tendances apparaissent, en particulier la métropolisation caractérisée par :

- le resserrement de la croissance économique autour de grandes zones métropolitaines, qui est un phénomène majeur des 25 dernières années, puisque la moitié de la croissance démographique est concentrée dans onze aires nouvelles ;
- le développement des inégalités territoriales, qui s'étaient estompées durant les Trente Glorieuses, entre l'Ile-de-France et les départements les plus pauvres, ainsi qu'entre certaines régions.

La métropolisation de la démographie et de l'économie a des conséquences institutionnelles, en particulier l'expérimentation des nouvelles métropoles dans la perspective de la future loi sur les collectivités territoriales.

Marc SAUVEZ

De ce point de vue, quelle est la conséquence de la suppression de la taxe professionnelle ?

Romain PASQUIER

La métropole et les intercommunalités souffriront moins de cette réforme que les régions et les départements.

Le deuxième paramètre de changement est l'intégration européenne, qui ne doit pas être négligée. Le phénomène d'eupéanisation de la gouvernance est notable, en particulier dans le domaine de l'environnement, à travers différents outils : directives, réglementations, expérimentations, circulation de modèles à travers des réseaux d'experts, de villes, de régions, etc. Autrement dit, l'Europe cherche à promouvoir un modèle d'administration publique.

L'Europe s'appuie également sur des stratégies, comme la Stratégie de Lisbonne-Göteborg, conçue voici dix ans et régulièrement amendée, qui a pour objectif de faire de l'économie européenne l'économie de la connaissance et l'économie verte les plus compétitives du monde. Cette stratégie impacte l'ensemble des politiques européennes, en particulier la politique régionale de l'UE, c'est-à-dire la politique de cohésion économique et sociale qui représente 35 % du budget de l'UE. Les « fléchages Lisbonne » correspondent au pourcentage des crédits qui, pour chaque objectif, doivent être alloués à l'économie de la connaissance ou à l'économie du développement durable. De plus, les contrats de projet entre l'Etat et les régions sont imbriqués dans la programmation de la politique de cohésion économique et sociale.

Le troisième paramètre de changement de l'action publique territoriale est la décentralisation qui a connu plusieurs vagues en Europe depuis les années 1970 et qui revêt plusieurs enjeux :

- l'efficacité de l'action publique, c'est-à-dire que « l'Etat ne peut plus tout », comme l'expliquait Lionel Jospin ;
- le démocratique ;
- l'identitaire, en particulier les formes de démocratie locale.

En France, la décentralisation se poursuit, bien que lentement. Les lois Defferre en 1982-1983 représentent l'acte fondateur de la décentralisation. Elles ont été suivies par des lois intermédiaires dans les années 1980-1990, qui mettent notamment en place l'intercommunalité. La loi constitutionnelle de 2003 représente le deuxième acte fondateur de la décentralisation, bien que limité, avec l'accroissement des transferts de compétences et de personnels aux collectivités territoriales, qui commencent à faire face à des difficultés financières considérables.

Le processus de réforme en cours soulève de nouveaux enjeux, sachant que le modèle français de répartition par bloc attribue l'administration de proximité (urbanisme, aménagement de proximité, action sociale) aux communes, la gestion de solidarité en matière de politique sanitaire et sociale aux départements, et la gestion du développement

économique et durable aux régions. Toutefois, l'une des spécificités de la décentralisation française est que chaque collectivité bénéficie d'une clause générale de compétence qui lui permet de se saisir de toute question qui concerne son territoire. Cette clause, ajoutée au volontarisme des élus, a entraîné l'explosion de la répartition par bloc et, finalement, la décentralisation représente un frein à l'action publique.

D'autres spécificités caractérisent la décentralisation française :

- une construction institutionnelle réalisée sans jamais supprimer d'échelon ;
- une absence de hiérarchie entre les collectivités, à la différence de l'Allemagne, de l'Espagne, et de l'Italie ;
- une grande faiblesse normative, à l'exception de la commune ;
- la coexistence entre les logiques de déconcentration et de décentralisation.

La décentralisation est un paramètre de changement très important, puisqu'elle représente actuellement les trois quarts des investissements publics.

La déconcentration et la réforme de l'Etat représentent le quatrième paramètre de changement.

L'Etat cherche à se repositionner sur le territoire et dans la gouvernance territoriale. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) est une méthode de réforme de l'Etat lancée au lendemain des élections présidentielles avec, comme objectifs, la réorganisation et la modernisation de l'Etat.

La RGPP possède un volet territorial, avec :

- l'affirmation de l'autorité hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département dans le pilotage des politiques publiques, qui aura des conséquences importantes ;
- la réduction du nombre de directions régionales et départementales, à savoir la rationalisation de l'Etat dans les territoires.

Quels sont les effets de ces paramètres sur la conduite des politiques publiques ? Ces paramètres, auxquels pourrait être ajoutée la transformation des usagers des politiques publiques, ont complexifié l'exercice des politiques publiques. Comment, dès lors, retrouver de l'intégration, de la coordination et du sens dans la politique publique ?

La territorialisation des politiques publiques, étatiques et territoriales constitue une première réponse : la proximité avec le territoire, autrement dit la réduction d'échelle, permet d'être plus lisible et plus efficace, de mieux se coordonner, de redonner du sens et de l'intégration, de déssectorialiser les problèmes, afin de les envisager dans leur transversalité et leur polyvalence, comme le montre l'exemple du développement urbain. Le territoire est pensé comme un problème, avant de rechercher des solutions sur la base d'une meilleure appréciation des besoins, d'une adaptation des modes d'intervention, et de diagnostics partagés entre les multiples acteurs.

Les contrats et les projets représentent un autre outil commun de l'action publique permettant de retrouver du sens et de favoriser l'intégration et la cohérence. Ces contrats, qui ne sont pas des contrats de droit privé, fixent des axes prioritaires et des objectifs

relativement larges. Ils ne sont généralement pas assortis de clause de nullité, c'est-à-dire que le juge administratif ne sanctionnera pas telle ou telle partie s'il ne respecte pas le contrat. Ces contrats et ces projets, qui ont été largement utilisés entre les Etats et les collectivités territoriales, ont généré de nombreuses tensions, avec de nombreux retraits unilatéraux de la part de l'Etat.

Les outils participatifs représentent, dans un contexte de crise de la représentation politique et face à la nécessité de légitimer l'action publique par un soutien citoyen, une tentative pour rencontrer l'expertise ordinaire des citoyens. Depuis dix ans, différents outils participatifs ont été développés, notamment grâce à la loi Voynet, qui a institué les Conseils de développement, à la loi Vaillant, qui a institué les Conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants, et à la vague des budgets participatifs après 2004.

Ces outils participatifs marquent une transformation de la rationalité de la fabrication des politiques publiques. Autrement dit, l'autorité politique hiérarchique a besoin d'une autre légitimation que le scrutin universel direct, fondé sur l'expertise ordinaire et l'adhésion des citoyens à la fabrication des politiques publiques.

Ces paramètres de changement, qui ont fragmenté l'action publique, et ces tentatives pour retrouver du sens et de la cohérence, à travers la territorialisation, les contrats, les projets et la participation, amènent la question suivante : comment exercer le métier de praticien de l'action publique territoriale en France ?

L'ensemble des métiers de l'action publique sont happés par le courant du *new management public* caractérisé par la modernisation des modes de gestion (cf. la LOLF), avec une autonomie et des responsabilités plus grandes confiées aux praticiens en échange d'une évaluation plus rigoureuse avec la mise en place d'outils de mesure de leur performance.

D'autres éléments sont spécifiques à l'action publique territoriale : la multiplication des lieux de négociation et de médiation, entre collectivités et avec les organisations associatives ou les mouvements de citoyens et, parallèlement, le caractère incertain des frontières entre organisations, territoires et acteurs (publics et privés).

Tout praticien de l'action publique territoriale doit développer des compétences et maîtriser différents savoirs pour construire un point de vue et collecter des données afin d'exercer des arbitrages, de coordonner des négociations entre des groupes différents et de mettre en relation une chaîne d'interdépendance complexe.

Deux figures émergent, selon la sociologie de l'action publique : celle du courtier et celle du généraliste. Le second est chargé de construire du sens commun entre différents milieux institutionnels, dans un contexte marqué par la fragmentation. Son travail est caractérisé par une dimension cognitive forte. Le généraliste devra collecter des points de vue, interpréter des savoirs différents, mettre en équivalence des expertises complexes. Il devra trouver une intelligibilité, c'est-à-dire un récit partagé, entre différents milieux institutionnels, et opérer un bricolage pour donner du sens à l'action.

La mission du courtier est stratégique. Il est chargé de négocier entre des parties qui portent des intérêts différents, au sein d'un ministère ou d'une collectivité, entre des

collectivités ou entre des habitants et des élus. Le courtier recherche des solutions acceptables entre des groupes éloignés et, d'une certaine manière, il est un entremetteur, celui qui trouve un compromis, un consensus, en prenant la mesure du rapport de force et des intérêts en jeu.

Les fonctions de courtier et de généraliste sont liées, puisque la maîtrise du sens permet d'exercer la fonction de courtier au mieux.

Je vous remercie.

Marc SAUVEZ

Merci de votre intervention extrêmement intéressante. Je serai délibérément provocant en remarquant que les années 1960-1980 ont été marquées par l'omniprésence de l'Etat, avec un pilotage par l'amont, alors que le pilotage actuel est caractérisé par l'aval, le court terme et les territoires. J'ai le sentiment que l'effectivité est faible lorsque les échelons sont globaux et les enjeux de long terme.

Votre présentation insiste sur la redistribution des rôles et des postures, mais je crois que le malaise actuel est l'inverse de celui des années 1970. Selon un membre du bureau d'étude Acadie, l'analyse budgétaire de l'action publique montre que 70 % des crédits sont pilotés par l'Etat ; en revanche, l'analyse de la localisation territoriale de ces crédits montre que les services globaux ne pilotent que 20 % de ces crédits. Autrement dit, le niveau local décide de 70 % des investissements publics.

Sommes nous à un niveau d'équilibre ou dans un balancier ?

Romain PASQUIER

La gestion territoriale procède toujours d'une tension puisque l'enjeu est l'intégration des territoires. Cette tension renvoie au clivage centre/périphérie qui a construit l'espace politique depuis le Moyen-Âge.

Je ne sais pas répondre à la question du basculement d'un Etat volontariste, aménagiste et autoritaire dans les années 1960-1970, à l'ère d'une nouvelle féodalité avec des territoires qui, à travers leurs élus et leurs spécificités – y compris les services de l'Etat dans ces territoires – concentreraient tout ou partie de la capacité de gestion publique.

Toutefois, il est certain que l'Etat se recompose et qu'il se retire des territoires. La RGPP et la rationalisation des services entraînent une diminution des services de l'Etat, mais cela ne signifie pas obligatoirement une diminution des services publics.

Par ailleurs, il est important de rappeler que l'Etat concentre le pouvoir normatif : il est le seul acteur à conserver la « compétence de sa compétence ». Par la loi et les réglementations qui s'ensuivent, l'Etat est à même de piloter à distance tel ou tel programme ou champ d'action publique, comme le montre l'exemple des agences étatiques, qui se développent, notamment les agences de rénovation urbaine, afin de mettre en place sur le territoire un champ sectoriel conçu et pensé à travers une

législation nationale. Je crois qu'il est plus difficile pour une ville ou une intercommunalité de négocier avec l'ANRU actuellement, que de négocier avec tel ou tel ministère sur le sujet du développement urbain, au début des années 1990.

Je crois donc que de nouveaux espaces de régulation politique émergent. Ces espaces fissurent l'idée d'un Etat aménagiste et rendent difficile l'action publique de grands opérateurs de l'aménagement. Les ingénieurs de RTE, par exemple, qui mettent en place des lignes à haute tension, et qui sont de grands aménagistes au sens des années 1960, rencontrent de nombreuses difficultés avec les petites communes et les départements pour réaliser leurs équipements.

La tension existe donc, mais l'Etat conserve des outils normatifs et fiscaux qui lui permettent de concentrer l'essentiel du pouvoir.

Marc SAUVEZ

Ce débat est important. L'Etat conserve, en effet, de nombreux pouvoirs, en particulier face à l'échelon régional, qui est un nain de la décentralisation, car l'acte II de la décentralisation n'a pas eu les effets escomptés. Toutefois, l'Etat est relativement inopérant : par exemple, l'article L.121-1, qui interdit l'étalement urbain et préconise la diversité sociale, n'est jamais appliqué, car les préfets ne contraignent pas les communes.

De même, le cumul des mandats est largement pratiqué par les élus, quelle que soit la famille politique, et les futurs délégués territoriaux sont « cantonisés », c'est-à-dire que les élus régionaux seront en fait des élus cantonaux qui défendront les intérêts de leur territoire, ce que dénonce Alain Rousset, le président de l'Association des Régions de France.

Pour terminer, je remercie à nouveau les universitaires de l'intérêt qu'ils portent à ces questions et je rappelle qu'il est de la responsabilité des institutionnels de leur proposer des sujets de réflexion.

Gouvernances territoriales, coopérations entre les différents acteurs du développement durable : retours sur quelques expériences territoriales

Table ronde n° 2

Participaient à cette table ronde :

Frédéric DUVINAGE, Directeur de l'Eurodistrict Trinational de Bâle
Sébastien KEIFF, Chargé de mission agenda 21, Conseil général de la Gironde
Sylvie LARDON, INRA-Sad et AgroParisTech-Engref, UMR Métafort, Clermont-Ferrand
Lela BENCHARIF, Vice-présidente déléguée à la démocratie participative, à la vie associative et à l'éducation populaire – Région Rhône-Alpes
Benoît PONCELET, Directeur du CAUE du Nord – Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

Marc SAUVEZ

Le cas de Bâle est intéressant, car il pose la question du fonctionnement d'un territoire transfrontalier entre la Suisse, l'Allemagne et la France. Je rappelle que Bâle est une ville culturelle importante, en particulier grâce à ses musées d'art moderne, et que le congrès de Bâle a fondamentalement marqué l'idéologie politique européenne.

I. Expérience du projet transfrontalier de l'Eurodistrict trinational de Bâle. Un avenir à trois : Allemagne, France, Suisse

Frédéric DUVINAGE

Selon la typologie de Romain Pasquier, je suis un courtier, mais je travaille sans l'Etat depuis 2002. Toutefois, ma mission atteint ses limites justement en raison de l'absence de l'Etat.

La ville de Bâle compte 170 000 habitants. Il s'agit d'une ville-Etat, c'est-à-dire un canton et une ville à la fois.

La Suisse du Nord-Ouest est peu touchée par la crise économique. L'augmentation du chômage est faible, car la restructuration de l'économie a été opérée dans les années 1990, avec le passage de la pharmacie aux biotechnologies. Seul le côté français est touché par la crise, ce qui pose des problèmes pour la coopération transfrontalière.

La ville de Bâle est un nœud de contrôle de l'économie globalisée. Dans les théories sur les économies d'archipel, Bâle est l'exemple d'une île de l'archipel global, dont les relations avec Hambourg ou Shanghai sont plus nombreuses qu'avec Mulhouse ou Fribourg. L'économie bâloise attire des personnes de nationalités diverses : le campus Novartis compte 120 nationalités. Après la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'aux années 1980, Bâle attirait un nombre important de frontaliers alsaciens qui parlaient alsacien, mais leur nombre a fortement baissé aujourd'hui.

Bâle est un nœud du réseau globalisé parce que la Suisse a réussi à attirer le capital. Même si actuellement les capitaux sont progressivement déplacés à Singapour, la Suisse stocke 50 % de la richesse mondiale. De nombreux sièges sociaux sont situés à Bâle dans les secteurs de la pharmacie, des biotechnologies, de la banque, des assurances et des activités logistiques. L'économie bâloise est donc basée sur des secteurs globalisés. Toutefois, les activités de production pharmaceutique sont délocalisées vers l'Asie, ce qui entraîne des fermetures d'usines. La restructuration des entreprises dans la biotechnologie permet que les fonctions sièges restent à Bâle.

Je travaille en Suisse depuis le début de ma carrière. Au moment de la crise, dans les années 1990, j'ai pensé que la Suisse allait au-devant de problèmes importants. Toutefois, la richesse du pays a permis à la Suisse de se reconvertir et de s'adapter très rapidement. De plus, la Suisse est un petit pays, pragmatique, qui trouve aisément des solutions. La Suisse est un pays néo-libéral où le droit du travail est très flexible, ce qui permet d'embaucher et de licencier très facilement. Il s'agit d'un système différent des systèmes allemands et français avec un droit du travail complexe. Par ailleurs, la Suisse est un pays fortement structuré avec des ministères très puissants.

L'économie bâloise aura besoin de recruter 30 000 salariés hautement qualifiés d'ici à 2020 dans le monde entier. Actuellement, le nombre de frontaliers alsaciens employés à Bâle baisse de 1 000 par an, alors que le nombre d'Allemands augmente dans une proportion similaire. La raison principale est la perte de la langue alsacienne par les générations nées après la Deuxième Guerre mondiale, qui a eu pour conséquence la perte de l'allemand classique et, finalement, de l'anglais. En effet, les personnes qui maîtrisent deux langues acquièrent l'anglais plus facilement. Il est regrettable que de nombreux jeunes, à Mulhouse, ne parlent que l'espagnol et le français. Le système éducatif n'est pas adapté à la région.

Le développement économique de Bâle est impressionnant. La zone d'activité a été complètement restructurée. L'économie bâloise planifie sur une période de trente ans. Certains bâtiments seront construits par des architectes « stars ». La zone d'activité de production industrielle sera transformée en parc technologique avec des bâtiments conçus pour répondre aux besoins de l'économie de la connaissance, c'est-à-dire des lieux qui favorisent les échanges et les rencontres. Toutefois, en tant qu'urbaniste, je regrette que le campus soit fermé et que la ville n'y pénètre pas. Une grande superficie du canton est réservée aux entreprises et l'espace public est situé au centre. Le campus a été fermé après des discussions entre l'Etat français, la société suisse et le canton au sujet du détournement de la route transfrontalière (cf. images).

Les urbanistes projettent de réaménager le Rhin pour les loisirs, de délocaliser dans les vingt prochaines années le port industriel de Bâle, qui est très important ; de réaliser de nombreuses tours, notamment la société Hoffmann La Roche qui construira prochainement le plus haut building de Suisse ; de construire dès l'année prochaine un nouveau bâtiment pour la foire de Bâle, qui est la principale foire d'art contemporain au monde. Ces projets représentent des centaines de millions d'euros d'investissements pour les entreprises privées et pour les acteurs publics. Il est intéressant de remarquer que la richesse de Bâle est territorialisée, c'est-à-dire que les élites investissent dans le devenir de leur ville, ce qui n'est pas le cas à Genève. Le canton a prévu d'investir 600 millions d'euros pour transformer son université, afin que cette dernière, qui compte 15 000

étudiants actuellement, en compte 50 000 à l'avenir, essentiellement dans les filières ayant une forte valeur ajoutée et qui sont liées à l'économie bâloise (cf. images).

Le principal problème de Bâle est la démographie. La population du canton diminue, malgré les programmes mis en place. Seules les parties française et allemande voient leur population croître.

Après avoir présenté le canton de Bâle, je présente le district international. Mon travail consiste à articuler la coopération transfrontalière entre le sud de l'Alsace, le sud de l'Allemagne et la Suisse du nord-est.

Les élus ont décidé de mettre en place une association pour la gouvernance trinationale. En effet, le territoire de Bâle a toujours tiré sa richesse de sa situation entre plusieurs cultures et au croisement de plusieurs axes : Zurich-Bâle, la métropole Rhin-Rhône et le Rhin supérieur. Les Suisses ont pris conscience que la plupart de leurs métropoles sont transfrontalières.

Trois cartes permettent d'illustrer la difficulté de mon travail : l'aire urbaine bâloise d'après l'INSEE, la région urbaine bâloise d'après la définition allemande et l'agglomération trinationale de Bâle d'après l'Institut fédéral suisse, qui adopte comme indicateur le pourcentage de pendulaire, c'est-à-dire de personnes qui travaillent dans les entreprises bâloises. La superposition de ces trois cartes illustre les différents intérêts que je cherche à rassembler afin de constituer un territoire de 800 000 habitants composé d'un territoire politique du côté français, celui du député-maire ; d'un territoire administratif du côté allemand, avec l'équivalent d'un sous-préfet et d'un président de département ; et d'un territoire statistique du côté suisse avec les cantons de Bâle-ville, de Bâle-campagne, etc. (cf. cartes).

Les élus ont défini ce territoire pour coopérer à un niveau métropolitain. Notre association, qui est petite et n'a pas de compétence, illustre les limites de la démocratie, puisque de nombreuses décisions sont prises dans le cadre de notre association par les élus, mais les populations ne sont pas directement associées à ces décisions. Notre association a été créée en 2001, puis transformée en 2007. Nous sommes une association de droit français qui compte 62 membres (29 en Suisse, 18 en France et 15 en Allemagne) et dont le territoire regroupe 226 villes et communes. Son budget est de 300 000 euros.

Notre association porte différents projets : architecture de Bâle, transports en commun, parking-relais, coopération tarifaire trinationale. Nos objectifs sont :

- le renforcement et l'intégration du bassin de vie trinationale ;
- le développement des infrastructures transfrontalières ;
- l'identification des habitants avec ce bassin de vie commun.

Notre association est un petit Etat. L'assemblée générale rassemble tous nos membres. Le Comité des directeurs, qui possède le pouvoir exécutif, comprend les conseillers de l'Etat suisse et les grands élus français et allemands. Le Conseil consultatif, qui possède le pouvoir législatif, comprend les membres de la commission régionale du parlement suisse, des représentants du parlement allemand et des adjoints au maire français. Enfin,

l'administration compte trois personnes et les fonctionnaires travaillent au sein de groupes (aménagement, transport, etc.) pour préparer les réunions.

Cette petite équipe a réalisé des stratégies de développement basées sur des cartes – je rappelle que j'ai suivi une formation de géographe avant de devenir économiste régional. A été retenue pour hypothèse de travail la suppression des frontières. Nous imaginons comment devrait être la ville si les frontières nationales n'existaient pas. En effet, la fragmentation institutionnelle est très forte entre les trois pays.

Dans chaque pays, les fonctions nuisibles ont généralement été délocalisées dans les zones frontalières, mais elles sont actuellement intégrées au centre de l'agglomération internationale en raison de la croissance de cette dernière (doublement des surfaces urbanisées depuis les années 1960).

Notre stratégie est basée sur un cœur urbain trinational. Afin de densifier la ville, nous avons développé le concept de la région urbaine des « quinze minutes », c'est-à-dire une zone dans laquelle le cadencement des transports en commun est de quinze minutes. Parallèlement, nous avons placé le Rhin au centre avec une composante urbaine et une composante paysagère. Nous avons adopté une dimension polycentrique afin que chaque pays puisse avoir un centre avec une identité forte. Concernant les transports en commun, nous avons adopté la stratégie de la ville tramway transfrontalière à laquelle nous avons ajouté la dimension du transit global.

Nous définissons ces stratégies avec les fonctionnaires des trois pays. Nos travaux sont intégrés aux documents d'aménagement de chaque pays. Le développement des transports trinationaux est essentiel pour la coopération transfrontalière, car il est nécessaire d'organiser la venue quotidienne des 50 000 transfrontaliers. Nous travaillons à la mise en œuvre d'un tramway transfrontalier. Le rôle de l'Etat est important pour ce projet, car il est indispensable que cette ligne soit intégrée dans le contrat de projet pour la réaliser. Les responsables suisses de l'agglomération souhaitent s'appuyer sur un partenaire qui puisse engager des compétences et nous espérons que les prochains contrats de projet incluront la dimension transfrontalière, grâce au travail de la mission parlementaire sur la coopération transfrontalière.

Nous travaillons également sur l'exposition internationale d'architecture. Nous utilisons pour la première fois les IBA – un concept allemand. Ce projet s'inscrit dans une durée de dix ans, jusqu'en 2020. Notre objectif est de découvrir, construire et vivre la région urbaine internationale. Cette exposition s'articule à notre stratégie, puisqu'elle vise à l'expliquer, comme c'est le cas à Nantes dans le domaine de la culture ou à Marseille pour l'Euro-Méditerranée. Les investissements publics et privés seront très importants pour recoudre les frontières entre les trois pays dans le domaine de la culture et du patrimoine, de l'accès au Rhin et des transports transfrontaliers, et du développement du cluster des biotechnologies.

Marc SAUVEZ

Merci pour cette présentation intéressante qui montre, au-delà du cas particulier de Bâle, que la mise en œuvre de projets sur des territoires aux gouvernances différentes est possible.

La question que je souhaite poser est la suivante : l'investissement est-il plus difficile à réaliser que la planification, comme dans les autres sites transfrontaliers ?

Frédéric DUVINAGE

La mission parlementaire sur la coopération transfrontalière traite actuellement de cette question en raison des problèmes rencontrés récemment à l'aéroport de Bâle, qui est un aéroport binational entre la France et la Suisse. Jusqu'à présent, il était accepté, implicitement, que le droit du travail suisse s'appliquait dans la partie suisse et le droit du travail français dans la partie française. Toutefois, une société a licencié de manière abusive un salarié, sans respecter le droit du travail français, et le syndicat des frontaliers a porté la question devant le tribunal administratif, qui a donné raison au salarié et qui a exigé de l'entreprise qu'elle paye des indemnités.

Les entreprises refusent désormais de rester du côté français de la frontière si elles sont contraintes de respecter le droit du travail français. 6 000 emplois sont concernés. Des négociations sont en cours entre le gouvernement confédéral à Berne et le ministère français à Bercy, afin de mettre en place une zone intermédiaire où s'appliquerait le droit du travail suisse. Il s'agit d'une forme de zone franche.

Il est intéressant de consulter le site de la mission opérationnelle transfrontalière qui contient une carte des zones frontalières françaises. Ces dernières n'attirent plus de travailleurs étrangers et, au contraire, les forces vives françaises s'expatrient et produisent de la valeur ajoutée à l'étranger. Il est vrai que leur salaire permet à l'économie résidentielle de fonctionner, mais l'absence de création d'entreprise et de développement économique dans les zones frontalières françaises est un problème important révélateur de la crise du système français.

Marc SAUVEZ

Ce débat renvoie au problème de la territorialité. L'ouvrage d'un auteur belge démontre que la faiblesse de la croissance démographique en Allemagne, en Espagne du nord et en Italie du nord, favorisera l'expatriation des Français, moins touchés par la baisse de la natalité.

Frédéric DUVINAGE

Les Allemands de l'ouest se sont déplacés vers l'est depuis 1 000 ans, mais ce mouvement s'est inversé depuis la chute du mur de Berlin avec des mouvements de population vers Hambourg et vers Bâle.

Marc SAUVEZ

Je vous propose d'écouter le deuxième exposé de cette table ronde qui porte également sur une structure institutionnelle floue : l'Agenda 21. Que se passe-t-il, pour les communes et les intercommunalités, lorsqu'un département comme la Gironde réalise un Agenda 21 ?

II. Quelle coordination entre les agendas 21 du département de la Gironde ?

Sébastien KEIFF

Je suis chargé de mission pour la participation citoyenne et l'évaluation au Conseil général de la Gironde au sein de la mission Agenda 21.

Les interventions précédentes m'ont surpris, car je croyais être un acteur du développement durable au sein du département, mais j'ai appris qu'un acteur prenait des décisions, alors que je n'en prends jamais !

De même, je ne partage pas les différentes définitions du développement durable qui ont été avancées : un projet parmi une pluralité de projet, alors que je conçois le développement durable comme une grille de lecture des politiques publique permettant de revisiter un projet ; l'image d'un échec global et systémique, que je ne reconnais pas ; un équilibre politique entre les trois sphères, alors que cette approche, développée à Rio de Janeiro en 1992, n'est plus utilisée depuis dix ans, en raison de son caractère limité. Je pense que le développement durable nécessite d'appréhender les problèmes dans leur complexité, ce qui peut être effrayant, notamment pour les élus locaux.

L'Agenda 21 de Gironde rassemble 58 collectivités, soit 10 % des collectivités qui participent à un Agenda 21 en France, dont 10 reconnues par le Ministère. En 1999, le Conseil général s'est lancé dans une politique territoriale de développement durable, afin de structurer le territoire.

Dans un premier temps, des contrats de développement durable ont été mis en place pour accompagner des projets de développement des territoires ayant une dimension de développement durable.

Dans un deuxième temps, des critères de bonification ont été mis en place sur la base d'une grille d'analyse pour faire bénéficier de subventions supplémentaires les territoires vertueux en matière de développement durable.

Cette démarche n'ayant pas porté les fruits attendus, l'écoconditionnalité des aides du département a été mise en place en 2004. Autrement dit, toute demande de subvention auprès du département est analysée selon une grille d'analyse du développement durable. La subvention est accordée si trois critères au moins sont atteints avec un niveau d'excellence, selon une démarche proche de la qualité environnementale.

Marc SAUVEZ

Cette conditionnalité concerne-t-elle tous les domaines ?

Sébastien KEIFF

Elle concerne toutes les subventions, quel que soit le domaine et quel que soit leur montant.

Parallèlement, l'Agenda 21 a été mis en œuvre afin de revisiter l'efficacité des politiques publiques au regard du développement durable, selon une démarche structurée fondée sur l'idée que le département ne possède pas seul la solution à tous les problèmes liés au développement durable.

Un appel à projet a été lancé auprès des territoires et le département a proposé de financer la moitié d'un poste de chargé de mission Agenda 21 dans chaque collectivité qui accepterait de participer. 25 collectivités ont répondu à cet appel. Nous avons donc choisi de nous rassembler pour réfléchir ensemble aux réponses que nous pourrions apporter à des difficultés et des problématiques communes.

Dans un premier temps, de 2005 à 2006, nous nous sommes rencontrés une journée par mois afin de développer conjointement nos connaissances, nos compétences et notre expertise. Nous nous sommes d'abord concentrés sur la démarche et la méthode, c'est-à-dire « comment avancer ? », puis sur les outils, dont la finalité est de nourrir notre approche développement durable, et enfin les actions concrètes.

De 2007 à 2009, nous sommes passés à une logique d'incitation collective, avec la mise en place d'un Agenda 21 de réseau, c'est-à-dire un programme d'actions partagées que l'ensemble des collectivités membres du Conseil départemental des Agendas 21 s'engagent à mettre en œuvre, quelle que soit leur échelle : commune, intercommunalité, pays, parc naturel régional, département, région, communauté urbaine.

Notre Agenda 21 de réseau est mis à jour chaque année avec différentes actions collectives dans le champ du développement durable. Ces thématiques ne sont pas liées à des compétences, mais chacun agit pour le développement durable et la gestion de la diversité à son échelle. Chaque dossier est copiloté par une structure (cf. logos) :

- la coordination des Plans Climat territoriaux : le Grenelle de l'Environnement contraint toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants à mettre en place un Plan climat, c'est-à-dire sept communes en Gironde qui constituent le G7 des communes qui réaliseront un Plan Climat de façon coordonnée ;
- l'écoconstruction ;
- l'aménagement durable ;
- la biodiversité ;
- les aspects juridiques et légaux, soit un dossier engagé récemment : la relation entre le droit et le développement durable n'est pas suffisamment traitée, à l'exception du droit de l'environnement, et l'Union des Jeunes Avocats (UJA) nous accompagne dans ce projet ;

- les « Amis d'à côté », pour développer un réseau avec nos homologues des Agendas 21 de Midi-Pyrénées pour structurer une nouvelle démarche, l'Agenda 21 de la Garonne, en nous interrogeant sur les spécificités du travail dans ce territoire, de l'Espagne à l'Estuaire de la Gironde ;
- le développement solidaire, qui repose sur un cycle de formation dans les centres sociaux, sur les Agendas 21 familiaux, associatifs et des centres sociaux ;
- les inégalités sociales et écologiques, qui concernent la précaution sociale, la précarité énergétique, etc. ;
- la consommation responsable :
 - o les manifestations responsables ;
 - o la question de la restauration collective abordée dans une logique territoriale, car les agriculteurs locaux ne sont pas, pour l'instant, en mesure de fournir 20 % de produits bios dans les cantines scolaires ;
 - o les achats publics responsables, intégrés de manière vertueuse, sans surcoûts ;
 - o la santé responsable, qui représente une porte d'entrée extrêmement intéressante pour traiter du développement durable : alors que, dans les crèches ou les écoles, les enfants sont exposés à des substances nocives, une réflexion doit être menée sur les matériaux utilisés et les méthodes de construction et d'aménagement.
- la coordination des Agendas 21 scolaires, entre la commune, le département et la région, pour accompagner le parcours éducatif des enfants ;
- les chantiers transversaux, qui représentent une clef méthodologique pour appréhender le développement durable, avec la participation des citoyens, qui n'est pas facultative, et la culture de l'évaluation, qui est peu développée en France.

Depuis 2007, nous agissons donc concrètement et politiquement en matière de développement durable. Actuellement, nous cherchons à structurer un modèle. Dans un premier temps, nous avons formalisé nos engagements politiques à travers des productions collectives, comme vous pouvez les trouver sur notre site Internet : un document de deux pages résume les réalisations et les engagements de chaque collectivité et des fiches pratiques apportent des informations sur des projets. Nous avons également réalisé le Guide des manifestations responsables, qui a été mis à jour en 2010.

J'évoquerai, pour terminer, les perspectives 2010-2012.

Notre réseau repose sur une logique d'acteur individuel et le départ d'un chargé de mission suscite de nombreuses difficultés. Nous avons donc souhaité pérenniser notre réseau en présentant un dossier auprès de l'Union européenne afin de « modéliser un réseau d'expertise pérenne en matière de développement durable à des échelles différenciées ».

Enfin, notre stratégie pour 2010-2012 repose sur trois axes.

Le premier axe concerne le développement de nos compétences collectives par la formation-action des acteurs, des techniciens et des élus, par l'organisation d'événements et par le compagnonnage, c'est-à-dire l'accompagnement des collectivités émergentes par les chargés de mission deux jours par mois. Nous avons également pour objectif de modéliser un système expert, qui est un logiciel d'intelligence artificielle avec les

compétences des membres du réseau permettant de répondre à n'importe quelle question. Le maire d'une commune qui souhaite créer un événement au sujet des chaudières à bois, par exemple, pourra connaître les personnes du réseau compétentes dans ce domaine et dans des domaines liés.

Le deuxième axe a trait à la capitalisation, le partage et la construction collective. Il s'agit des cahiers d'expérience, que j'ai déjà évoqués, des nouveaux médias, de la « boule à facette », afin de mettre en lumière certaines des nombreuses actions mises en œuvre dans le cadre de l'Agenda 21, et de la mise en place du suivi-évaluation avec un logiciel et des indicateurs.

Le troisième axe concerne l'animation, la coordination et la dynamisation du réseau avec le recrutement en avril 2010 d'un chargé de mission dédié à l'animation du réseau.

Marc SAUVEZ

Merci. L'Agenda 21 est une expérience particulière, comme le CAUE qui sera évoqué ultérieurement, car il représente une forme d'accumulation positive d'expériences, à la différence des réalisations urbanistiques passées fondées sur la mise en œuvre de projets, même si ces derniers font face à des obstacles. L'accumulation positive d'expériences se distingue donc de la planification traditionnelle dont le caractère coercitif est plus fort. Cette distinction est au cœur de nos échanges. En tant que membre du groupe qui négociait la loi SRU en 1999, j'étais favorable à l'intégration dans la loi des contraintes sur les PNR, qui ont été intégrées, et des Agendas 21, qui ne l'ont pas été, car leur statut n'était pas suffisamment précis selon le Ministère de l'Équipement.

Sébastien KEIFF

Je rappelle que l'Agenda 21 est désormais inscrit dans la loi, grâce au Grenelle de l'Environnement. L'Agenda 21 est considéré comme un outil de contractualisation avec l'État et le Plan Climat doit suivre l'axe défini par l'Agenda 21, c'est-à-dire le projet territorial.

Marc SAUVEZ

Les changements sont, en effet, nombreux actuellement, ce qui justifie, d'ailleurs, l'organisation de cette journée.

Marc SAUVEZ

Je vous propose que Sylvie Lardon présente le « jeu de territoires » dans la mise en œuvre du SCoT de Clermont-Ferrand.

III. Le « jeu de territoires » pour accompagner la mise en œuvre d'un Scot. Principes et usages

Sylvie LARDON

Je suis chercheur à l'INRA et professeur à AgroParisTech à Clermont-Ferrand pour la formation des cadres du Ministère de l'Agriculture à l'Aménagement du Territoire. Dans ce cadre, nous avons mis en place un dispositif de « jeu de territoires » pour accompagner les acteurs dans la conception de projets de territoires. Nous chercherons à comprendre comment ce type d'outil, produit par des chercheurs avec les étudiants, permet d'aider les acteurs concernés. Cette présentation traite, plus particulièrement, de l'agriculture comme une ressource dans des zones charnières périurbaines sur le pourtour de l'agglomération clermontoise.

La démarche du « jeu de territoires » est un diagnostic prospectif participatif à base de représentations spatiales, c'est-à-dire la construction d'une vision partagée avec les acteurs des territoires. L'idée est aussi de mettre en place un dispositif pour faciliter la participation des acteurs avec des compétences différentes.

Le « jeu de territoires » est une construction collective d'une représentation spatiale qui rencontre des structures et des dynamiques du territoire, c'est-à-dire un diagnostic, puis, prospectivement, l'imagination de scénarios d'évolution du territoire et, enfin, leur présentation, dans le cadre de débats, afin de définir les actions à mettre en œuvre pour atteindre ou éviter tel ou tel scénario.

Le dispositif participatif sur lequel nous nous appuyons a été mis en place, pour la première fois, lors de la construction du viaduc de Millau avec, comme problématique, ses effets induits sur le développement du territoire. Ce dispositif vise à raisonner les articulations en périphérie de l'agglomération clermontoise qui a, pour spécificité, sa proximité avec des parcs naturels régionaux. Le périmètre du SCoT correspond au Grand Clermont, dont la dynamique est celle d'une agglomération, et les parcs naturels, qui jouxtent ce périmètre, ont une dynamique patrimoniale. La question posée est la suivante : comment se jouent les tensions et les dialogues sur ce territoire ?

Le dispositif du SCoT, classique, est piloté par l'Agence d'urbanisme du Grand Clermont et le Syndicat de la planification regroupant les élus du territoire du SCoT.

Nous considérons que la construction de dispositifs dans lesquels les acteurs travaillent ensemble, pour que la réflexion collective progresse, est fondée sur les relations entre la recherche, la formation et l'action. La recherche prend l'initiative de cette construction.

Nous développons la thématique de l'articulation du pays du Grand Clermont et du parc naturel dans le cadre de la formation des élèves au développement local et à l'aménagement des territoires en réfléchissant au dialogue entre l'urbain et le rural et à la place de l'agriculture dans ces zones intermédiaires. Nous avons choisi de présenter le résultat de ces travaux sous une forme originale en mettant en place un « jeu de territoires » afin d'impliquer les acteurs dans cette réflexion.

Cette initiative a avorté, dans un premier temps, car la procédure de SCoT était initiée par l'Agence d'urbanisme qui craignait que le « jeu de territoires » ne perturbe les démarches participatives avec les correspondants-acteurs. L'Agence d'urbanisme nous a finalement recontactés, en tant que chercheurs et enseignants, pour que nous participions, en tant qu'observateurs, au diagnostic mis en place, notamment la sensibilisation des acteurs.

Le dispositif mis en place par l'Agence d'urbanisme s'inspire de la méthode du « jeu de territoires » qui est fondée sur l'idée du partage d'un diagnostic avec un nombre restreint d'acteurs et sur un jeu de cartes. Toutefois, dans ce dernier, les enjeux des cartes sont énoncés par l'Agence d'urbanisme et discutés en séance, alors que le jeu que nous avons conçu était fondé sur la représentation spatiale considérée comme un objet médiateur pour que des acteurs différents travaillent ensemble afin de construire une vision partagée.

Nous n'étions donc pas satisfaits de ce dispositif, car il ne respectait pas les principes et les fondements théoriques sur lesquels la démarche participative est fondée : absence de représentation spatiale, faiblesse de la coconstruction et manque de participation des élus ruraux, alors que l'articulation entre l'urbain et le rural est l'une des questions clefs. En effet, malgré les échanges et des formes de participation, l'agriculture est faiblement prise en compte et les enjeux ne sont ni spatialisés, ni territorialisés, afin d'éviter les conflits.

Par la suite, le dispositif se poursuit, avec l'Agence d'urbanisme comme maître d'œuvre du PADD et des documents d'orientation, mais les élus du SEPAC, qui demandent que le SCoT traite du grignotage urbain et des espaces agricoles, proposent de créer des Ateliers de Mise en Œuvre du SCoT (AMOS), afin de solliciter plus largement les acteurs pour trouver des idées concrètes de mise en œuvre des grandes orientations du SCoT du Grand Clermont.

Nous acceptons, de nouveau, de travailler avec l'Agence d'urbanisme, mais nous exigeons dans le cadre d'une convention de recherche de coconstruire et de coanimer les AMOS, tout en conservant le droit d'observer le processus en tant que chercheurs. Les premiers ateliers ont lieu au printemps 2009 et, au total, quatre demi-journées sont organisées avec 200 acteurs.

En nous appuyant sur les quatre grandes orientations du SCoT, nous mettons en place un dispositif d'analyse critique visant à favoriser l'expression d'acteurs multiples, outre les élus et les techniciens. Nous nous intéressons à la thématique « Un Grand Clermont plus économe en espace » et les ateliers se déroulent de la façon suivante :

- brainstorming par groupe avec l'identification d'actions ;
- restitution plénière par un rapporteur pour chaque groupe ;
- vote sur les actions ou regroupements d'actions en fonction de leur importance.

Nous avons observé :

- une dérive dans l'animation, entre les idées exprimées lors du brainstorming et les notions formalisées par l'Agence d'urbanisme et les chercheurs, avec une perte importante de contenu ;
- une sur-contribution des techniciens par rapport aux élus, qui ne s'approprient pas les idées énoncées collectivement ;
- l'apparition de nouveaux acteurs.

Nos conclusions sont les suivantes :

- un nombre important d'idées (240) ;
- peu d'actions concrètes ;
- peu de nouveauté au sujet de la gestion des espaces agricoles.

Nous proposons donc un apport méthodologique, à travers la formation, afin de favoriser la mise en œuvre d'actions concrètes et de développer avec les acteurs la question de la maîtrise de l'étalement urbain. Nous adaptons le « jeu de territoires » en construisant des fiches-actions à partir d'exemples précis, tout en conservant les principes fondateurs du jeu, c'est-à-dire contribuer par une représentation spatiale à la construction de cette vision partagée. Les fiches, simples, sont remplies par les acteurs avec des idées concrètes : par exemple, organiser la fête des Estives sur la Place de Jaude plutôt qu'aux Estives, afin que les urbains prennent conscience de la gestion de l'espace par les bergers.

Six acteurs ont participé au jeu dans le cadre d'un test méthodologique. Les actions sont localisées au fur et à mesure qu'elles sont énoncées, ce qui permet de constater que les pôles de vie en périphérie de Clermont-Ferrand représentent également des lieux d'actions, par exemple : favoriser le maraîchage au détriment du foncier afin de développer des circuits courts ou profiter de la proximité des parcs naturels et des ressources en bois pour l'énergie.

Différentes idées apparaissent grâce à la confrontation entre des acteurs différents. A l'issue de ce test, nous proposons de mettre en place un processus continu afin de bénéficier d'un espace de créativité générateur d'idées et d'un espace de finalisation pour décider de la mise en œuvre de certaines idées. Par exemple, des jardins partagés illustrent la participation de chacun au SCoT.

Malheureusement, les AMOS ne seront pas reconduits et le SCoT est adopté. Les élus ont-ils considéré que la participation n'était pas utile et que le dispositif devait être stoppé ? L'Agence d'urbanisme considère-t-elle que le dispositif participatif est trop lourd à mettre en place ?

Nous considérons que le dispositif de « jeu de territoires », avec ses différentes adaptations, permet de faire émerger différentes actions, qui transforment l'image de l'agriculture et montrent que les agriculteurs ne sont pas les seuls concernés par l'agriculture. Il représente donc un espace de dialogue intéressant. Toutefois, cette expérience illustre les difficultés d'un partenariat institutionnel et du portage politique, qui est indispensable pour ce type de démarches.

La question conclusive renvoie aux figures du généraliste et du courtier : le développement de nouvelles compétences chez les acteurs est nécessaire afin qu'ils travaillent en synergie au service de projets adaptés à leur territoire.

Marc SAUVEZ

Ces projets sont-ils plus faciles à mettre en place à Bâle, qui concentre des richesses importantes, qu'à Clermont-Ferrand, où les synergies pour soutenir l'arrière-pays sont faibles ?

Sylvie LARDON

Je crois que les dynamiques de développement dans les parcs sont intéressantes, même si elles n'appartiennent pas au modèle urbain. L'une de nos hypothèses est que ces dynamiques différentes peuvent être mises en synergie, tout en respectant le modèle de développement de chacun. Un espace rural risque d'être considéré comme un espace en déshérence si un modèle de développement urbain est plaqué sur sa dynamique qui pourrait enrichir des villes moyennes comme Clermont-Ferrand.

Marc SAUVEZ

La région Rhône-Alpes connaît des problématiques de territoire similaires.

Sébastien KEIFF

L'expérience montre que les démarches participatives sont utiles et efficaces pour faire face à des difficultés et quand il est nécessaire de changer de modèle.

Marc SAUVEZ

Le territoire de Clermont-Ferrand fait face à d'importantes difficultés, en particulier en raison du vieillissement de la population. Je crois que des solutions intéressantes existent. Par exemple, la filière bois est importante, mais elle n'est pas valorisée, comme le montre l'exemple des copeaux de bois.

Marc SAUVEZ

Je vous propose d'écouter Lela Bencharif qui traite de la participation citoyenne en tant qu'élue.

IV. La participation citoyenne en lien avec les projets territoriaux et les collectivités

Lela BENCHARIF

Je suis vice-présidente du Conseil régional Rhône-Alpes, nouvellement élue, en charge de la délégation à la démocratie participative, à la vie associative et à l'éducation populaire. Je précise que je ne cumule pas les mandats et que je m'y oppose. Je suis, par ailleurs, docteur en géographie sociale et urbaine et j'ai eu l'occasion de travailler avec Marc Sauvez sur les questions d'immigration et d'inégalité scolaire, ainsi que sur les dispositifs de la ville.

J'interviens, aujourd'hui, en tant qu'élue et représentante du Conseil régional Rhône-Alpes. Je présenterai, pour commencer, les processus participatifs portés par le Conseil régional depuis la précédente mandature. La devise « Rhône-Alpes citoyenne », inscrite

au fronton du Conseil régional, n'est pas un simple slogan, mais une clef pour raconter l'histoire de la démocratie participative qui est devenue un enjeu politique régional.

Je rappelle que la démocratie participative est un objet de recherche et de pratique avec des expériences qui évoluent en permanence. Cet objet, noble, a ses limites et ses faiblesses. Romain Pasquier évoquait précédemment la crise démocratique et politique. Face à ces enjeux, il est nécessaire de construire des politiques centrées sur la démocratie participative. Toutefois, les politiques et les élus instrumentalisent parfois les processus participatifs. Les écarts sont donc parfois importants entre l'idéal participatif et la pratique de la décision. J'essayerai, personnellement, de réduire ces écarts.

L'histoire de « Rhône-Alpes citoyenne » commence lors de la précédente mandature (2004-2010), avec la délégation à la démocratie participative dans le cadre de laquelle ont été expérimentés et mis en place des outils et des processus participatifs, en adhésion avec les politiques régionales et en référence aux compétences régionales. François Auguste, qui avait la charge de cette délégation, qui a initié et expérimenté ces dispositifs à une échelle territorialisée, a eu pour mission de mettre en place les piliers de la politique régionale de démocratie participative.

Je suis l'héritière de cette histoire et, en particulier, de l'évolution de ces processus participatifs. Il n'existe pas, en effet, de modèle et d'outils parfaits de démocratie participative. Les bilans menés à la fin de la précédente mandature ont porté sur l'expérimentation d'outils citoyens (atelier citoyens, conférences régionales, assises régionales) au sujet de questions régionales ou de thématiques plus larges. La principale critique porte sur la dimension événementielle des moments de la démocratie participative organisés par le Conseil régional. De plus, ces rencontres étaient caractérisées par leur caractère informatif, au point de se demander si la logique dominante était celle de la communication ou celle de la participation des citoyens aux débats du territoire.

Quoi qu'il en soit, ces premières expériences ont permis de creuser un sillon, alors qu'il n'existe pas de définition unique de la démocratie participative et des outils qui lui sont associés. De plus, l'engagement et l'ambition de François Auguste ont permis que les élus et les techniciens questionnent leurs propres représentations de la démocratie participative. En effet, certains élus considèrent que cette dernière est l'apanage de la délégation qui porte cette mission. Ils ne reconnaissent pas la dimension transversale de la démocratie participative, malgré le soutien de la présidence de la région à François Auguste. L'appropriation par les élus des objets de la démocratie participative et de ses enjeux est donc difficile. En revanche, une ingénierie de la démocratie participative s'est mise en place avec les techniciens, accompagnée d'une réflexion en direction des élus.

Avec la nouvelle mandature, la délégation à la démocratie participative, à la vie associative et à l'éducation populaire, dont j'ai la charge, affirme le caractère central de la démocratie participative, qui n'est pas un objet hasardeux et qui se rattache à la vie associative et à l'éducation populaire afin de rappeler que les initiatives citoyennes sont souvent portées par les acteurs de la vie associative et de l'éducation populaire. La délégation affirme donc le caractère transversal de sa mission – la feuille de route de la délégation sera publiée sur le site du Conseil régional. Autrement dit, la démocratie participative est un objet transversal qui concerne l'ensemble des politiques régionales mises en œuvre par les différentes délégations. Par exemple, le Conseil régional travaille

actuellement à la définition du Plan Climat. Le premier atelier citoyen mis en place concernera donc ce plan. Les outils de la démocratie participative permettent, selon l'actualité des politiques régionales et les thèmes des compétences régionales, d'organiser des processus participatifs afin que les citoyens entrent dans le débat public et y apportent leur contribution.

Par ailleurs, la nouvelle élue que je suis se demande quelles sont les conditions qui permettent de conduire au mieux ces processus participatifs sans tomber dans la facilité d'une vitrine événementielle. Quel que soit l'outil que nous utilisons (atelier citoyen, budget participatif, assises régionales, etc.), je crois qu'il est important de se demander s'il est possible de traiter de n'importe quel sujet. En effet, les élus sont parfois effrayés par les outils de la démocratie participative et je me demande si je serai, moi-même, effrayée, et si considérerai que certaines questions sont taboues.

Je crois qu'il n'existe pas de question taboue, mais des compétences régionales et des questions d'intérêt régional. De plus, le cadre adopté doit être celui des valeurs de la laïcité et de la République. Certaines questions sont difficiles, vives et fragiles, mais, quel que soit le questionnement sur lequel nous nous appuyons pour accompagner le processus participatif, il est important de porter son attention sur la démarche, c'est-à-dire le dialogue citoyen et civil qui consiste, pour l'élue, à accepter la confrontation des points de vue, opposés ou contrariants, tout en évitant le conflit. Ce deuxième questionnement interroge ma pratique d'élue au quotidien.

Une fois posé ce cadre, je crois qu'il est possible de traiter du cadre éthique de la démocratie participative, qui permettra aux élus de la région Rhône-Alpes d'accompagner la mise en œuvre des politiques régionales en y injectant, au mieux, des processus participatifs.

Je citerai plusieurs exemples d'actions en cours ou en projet.

Nous mettons actuellement en place un budget participatif pour le budget des lycées, comme l'ont fait d'autres régions, et nous réfléchissons également à un budget participatif pour le budget régional. Ce projet est sensible dans un contexte marqué par la réforme des collectivités territoriales.

Nous initions un droit d'initiative citoyen, dont nous définissons actuellement le cadre réglementaire, afin que les rhônalpins puissent porter une question à l'Assemblée régionale, dès lors qu'elle concerne les compétences régionales et qu'elle recueille un nombre minimum de signatures – la définition de ce nombre est actuellement l'objet de négociations.

Nous souhaitons revisiter les pratiques de gouvernance des instances régionales, comme les Comités Ville, les Conseils de Développement, le Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes (CDDRA), la Commission régionale pour le Handicap, etc. Les exemples suivants illustrent cette nécessité et les tensions que génère la démocratie participative.

D'une part, les 44 Conseils locaux de Développement en Rhône-Alpes comprennent des collèges paritaires et des collèges « citoyens ». Ces derniers, souvent considérés comme des collèges d'experts de la société civile, sont censés contribuer à la démarche

participative, puisqu'ils permettent d'engager des citoyens dans des débats sur le développement du territoire. Toutefois, l'information circule mal entre ces collèges qui entretiennent des relations conflictuelles au sein des intercommunalités en raison, notamment, du rôle des élus qui possèdent le pouvoir de décision. La démocratie participative doit donc être réinjectée dans ces instances régionales. Nous revisiterons ces modes de gouvernance ultralocalisés, qui ont un rôle déterminant à jouer dans la mise en œuvre des politiques territorialisées.

D'autre part, les 27 Contrats Territoriaux Emploi et Formation (CTEF) en Rhône-Alpes sont également animés par des collèges, dont un collège citoyen : *quid* de la fonction et de la capacité du citoyen au sein de ce collège ?

Enfin, les 28 Comités d'Usagers en Rhône-Alpes réunissent 1 500 participants et une centaine de réunions ont été organisées. Ce processus participatif est très intéressant, car les usagers ont une opinion et apportent des contributions intéressantes pour penser le cadencement du trafic ferroviaire ou la tarification du transport ferroviaire.

Pour conclure, les instances participatives, même si elles sont éphémères, comme les ateliers citoyens ou les assises régionales, permettent de réunir des rhônalpins, volontaires, pour contribuer à un débat public. La question qui se pose est celle de l'usage de la parole du citoyen par l'élu. Cette question est importante puisque les outils participatifs ont pour vocation d'accompagner au mieux les politiques régionales. Jusqu'où l'élu sera-t-il en capacité de faire bon usage de la parole du citoyen pour réorienter, si besoin, les politiques régionales ?

Cette question renvoie aux processus qui visent à professionnaliser certaines instances régionales et le citoyen dans sa fonction d'acteur de la participation prêt à s'impliquer dans une démarche participative. La question de l'élargissement de l'assise et du rôle des citoyens dans les démarches participatives nous amène à nous interroger sur la façon dont nous fabriquons les ateliers citoyens (tirage au sort, représentation de la diversité du territoire rhônalpin).

Ces questions rappellent que nous inventons des processus, car il n'existe pas de modèle ou d'outils idéaux, mais une démarche qui permettra d'inscrire dans un processus long, au-delà de mon propre mandat, une politique régionale de démocratie participative.

Marc SAUVEZ

Lors des dernières élections régionales, la participation a été très faible. Dans ces conditions, faut-il multiplier les échelons de représentation ? Nous possédons déjà huit niveaux de gouvernance et de nombreux organismes qui cherchent à être reconnus (Agenda 21, CAUE). La lisibilité de la gouvernance n'est-elle pas trop complexe pour les citoyens ? En effet, les enquêtes montrent que les citoyens connaissent généralement le président et leur maire !

Lela BENCHARIF

En effet, l'empilement de structures et de superstructures n'est pas lisible pour les citoyens, quand bien même certaines organisations seraient le reflet d'une « accumulation positive d'expériences ». Toutefois, la démocratie participative, avec son budget de 1,5 million d'euros, permet de soutenir des initiatives citoyennes, à des échelles extrêmement localisées, où nous observons des formes d'engagement nouvelles et de mobilisations collectives qui impliquent le citoyen (forums sociaux, etc.) avec des points de vue nouveaux sur les dynamiques territoriales et leurs enjeux sociaux. Je reconnais que ces initiatives semblent contradictoires avec la crise démocratique et politique, mais il ne suffit pas de s'en rendre compte au soir des élections. Par exemple, j'ai rencontré ce matin un acteur associatif dont l'action répond au problème du déplacement des personnes âgées. Cette démarche illustre la mobilisation des citoyens, qui est réelle et forte, même si elle ne se traduit pas forcément dans les urnes.

Sébastien KEIFF

Je crois que la question de l'enchevêtrement des compétences et des types de collectivités est importante dans le débat avec les citoyens, mais je ne pense pas que la recherche constante de la disparition d'un échelon au profit d'un autre puisse représenter une solution. Nous avons pris le parti de raisonner en fonction de contraintes, c'est-à-dire comment répondre de la manière la plus cohérente, congruente et convergente à la réalité telle qu'elle est. Comment aborder le monde dans sa complexité, sans le rendre trop complexe, et comment faire simple sans être simpliste ? Je crois donc que la question de l'échelle territoriale ne doit pas être résolue par la loi, mais par des démarches et des projets communs sur le territoire.

Marc SAUVEZ

Je passe la parole à Benoît Poncelet qui évoquera, certainement, la question des échelles.

V. Médiation culturelle et projet de renouvellement urbain, expérimentation à l'échelle d'une agglomération. Exemple de Valenciennes Métropole

Benoît PONCELET

Les CAUE ont été créés par la loi du 3 janvier 1977. L'architecture est alors considérée comme une expression de la culture, comme une œuvre de société plutôt que comme l'œuvre d'un architecte.

En regard du développement durable, la loi de 1977 est exceptionnellement moderne : « *La qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect du paysage et du patrimoine naturel et urbain sont d'intérêt public.* »

Les CAUE ont des missions de conseil aux collectivités, d'assistance architecturale auprès des particuliers, de formation des milieux professionnels, et d'information, de sensibilisation et de développement de l'esprit de participation du public. Cette loi a été portée par Michel d'Ornano, alors ministre du Cadre de Vie, qui cherchait à développer son petit Ministère. La question, finalement, est celle de la place de la culture.

Les CAUE ont un statut associatif de droit privé. Il s'agit donc de structures indépendantes qui ne représentent pas un service de la collectivité, même s'ils sont créés à l'initiative des départements qui votent une taxe afin de garantir leur indépendance. Les CAUE ont la capacité de traverser les frontières administratives afin de travailler avec des comités de quartier ou des écoles. Les CAUE, qui n'ont pas le droit de réaliser de projet, s'inscrivent dans un jeu d'interface. Je rappelle que le rapport rédigé en 1995 sur les CAUE à la demande de Lionel Jospin explique qu'il s'agit d'OVNI, c'est-à-dire d'objet volontairement non identifié ! Cela permet finalement aux CAUE de réaliser des missions diverses.

Pourquoi et comment les CAUE font-ils sens ?

Le mot « patrimoine », qui figure dans la loi de 1977, a pour étymologie l'héritage du père. Le développement durable concerne les générations futures. Le lien entre l'héritage et le futur est souvent négligé. Pourtant, les lieux d'habitation concernent directement le développement durable.

Je crois que la République ne devrait pas s'appuyer systématiquement sur la loi. En effet, cette dernière est utile pour traiter de nos usages et de notre fonctionnement et pour traiter du bien public. Les lois appliquées aux territoires posent plus de problèmes, comme le montre l'exemple de la loi Littoral qui ne peut pas être appliquée de la même façon en Atlantique ou en Méditerranée puisque les marées n'existent pas dans cette dernière.

Notre position dans la région Nord est particulière, car nous avons réussi à ce que le CAUE ne soit pas un service du département, grâce au service de l'Etat qui siège au Conseil d'administration et au milieu professionnel.

Au sein des CAUE, la première génération a réalisé de la sensibilisation et du conseil avec, par exemple, la mise en place d'ateliers dans les écoles.

La deuxième génération a justifié le bénéfice de la taxe octroyée par le département. Les politiques publiques départementales allouaient des moyens aux collectivités pour mener des travaux qui n'étaient pas qualifiés. Le CAUE a proposé qu'une partie de ces travaux soit confiée à un bureau d'études extérieur sous le pilotage du CAUE. Les élus et les professionnels ont apprécié le travail du CAUE qui a, par exemple, contribué à développer le métier de paysagiste dans la région Nord, avec la création de l'Association nationale des paysagistes, comme il a créé récemment l'Association nationale des urbanistes.

Toutefois, cette situation n'était pas satisfaisante, car le CAUE était de plus en plus proche de la collectivité et de l'utilisation des fonds publics, alors que son rôle est de questionner le sens du projet et sa mise en œuvre.

Le territoire du Nord est le plus peuplé et le plus jeune de France. Il donne le sentiment, en raison de sa platitude, que n'importe quel projet peut être mené, n'importe où. De plus,

la mémoire collective est segmentée en raison des guerres et des reconstructions, de l'industrialisation et des reconversions, et de l'immigration de travail en provenance de l'Italie et du Maghreb. Cette mixité est sa richesse, mais la culture commune est faible.

Nous nous sommes intéressés au récit du territoire. Les habitants participent à ce récit et à une trajectoire, mais la projection vers le futur est une erreur grave si l'origine n'est pas prise en compte. De plus, la démarche d'observation des racines est au cœur d'une pédagogie intelligente. Par exemple, nous avons redécouvert, grâce à des universitaires, que notre territoire se situait dans le bassin versant de l'Escaut, alors que les paysagistes n'en avaient pas conscience. Puis, nous avons découvert une culture commune avec l'ensemble des villes de ce bassin. Je rappelle que les villes ont été emmurées au Moyen-Âge pour se protéger des catapultes ; puis les ingénieurs italiens ont inventé la fortification bastionnée, après l'arrivée de la poudre, qui utilise le terrain, en particulier l'eau, afin d'empêcher l'ennemi de s'approcher. A partir de cette histoire, nous avons modélisé des villes comme Bruxelles, Lille, Maastricht, Bergues ou Saint-Omer, afin de montrer comment l'eau avait disparu des villes.

Nous avons monté des groupes de travail avec des élus pour travailler sur la représentation de leur ville, car le débat démocratique doit s'appuyer sur des observations partagées. Aujourd'hui, la ville de Lille redécouvre sa citadelle et travaille à sa remise en eau. Le CAUE devient donc promoteur d'une offre culturelle, au sens d'une agence culturelle, en permettant à chacun d'être observateur de son environnement. Finalement, pour bien travailler, un CAUE ne doit pas faire de politique.

Dans le cadre de l'expérimentation menée avec Valenciennes métropole, le CAUE a proposé une démarche qui a été suivie par 13 communes, 18 aujourd'hui.

Chaque ville possède des moyens pour l'action sociale ou culturelle, mais ces moyens ne sont pas coordonnés et liés à la notion de projet local. Nous avons proposé un travail sur l'identité et la lecture des territoires, afin de repositionner les projets locaux et de mettre en réseau le jeu des acteurs grâce à des outils de cartographie géoréférencés, accessibles sur Internet, qui permettent une interactivité totale de nos bases de données et des situations d'échanges en temps réel.

Frédéric DUVINAGE

Rencontrez-vous des problèmes relatifs au secret des données ?

Benoît PONCELET

A partir du moment où les personnes adhèrent à notre structure, elles doivent se conformer à un cadre éthique. De plus, nous possédons des codes publics et des codes réservés.

Nous avons créé des ateliers de coproduction avec les personnes en contact avec les habitants. Nous interprétons les cartes anciennes. Nos mots clefs sont « interpréter » et « révéler les potentialités ». Nous avons découvert, par exemple, que la grande usine Renault de Douai a été installée à cet endroit, car le domaine d'un château indivisible a

été racheté. Aujourd'hui, la cantine de cette usine est située dans le château. Il est nécessaire de remettre les éléments en place pour produire un récit. Produire du récit revient à produire des marqueurs.

A Valenciennes, par exemple, les marqueurs liés à la mine sont nombreux, mais nous nous sommes rendus compte que les habitants avaient perdu leurs repères en une génération : certains terrils ont été rasés et d'autres reconvertis et les coronas ne sont plus habitées par les mêmes personnes. La question est de savoir comment faire sens avec le territoire pour que les réalisations dans le Nord soient différentes des celles de Rhône-Alpes, puisque nous n'avons ni le même climat, ni la même culture.

Ces événements permettent de savoir « d'où l'on vient » et de comprendre comment les environnements ont changé. Nous cherchons à comprendre comment les médiations culturelles se développent dans chaque territoire. Nous invitons les médiateurs de ces actions pour qu'ils présentent leur projet. Nous fabriquons des bases de données des lieux de médiation, des répertoires de compétences, des boîtes à outils utilisées par chacun.

Par exemple, nous avons développé des ateliers « habitons demain » avec les habitants et les élus.

Notre objectif est de former des chefs de projet et, surtout, de capitaliser. En effet, je crois qu'il est important de sédimer les observations afin que, si les initiatives ne sont pas prises par les habitants, d'autres personnes puissent monter des projets. Il est regrettable que la gestion des projets soit si médiocre en France, comme le montre l'exemple des enquêtes publiques réalisées après le dépôt du projet !

Pour conclure, ces processus évitent le piège de la limite administrative et de la limite d'un commanditaire. Ces projets se rapprochent de l'habitant dans son territoire, afin de mettre son usage en relation avec le récit de son environnement, auquel nous cherchons à apporter une conscience participante. Nous souhaitons que ces savoirs se transmettent de la même façon que le savoir et l'expérience se transmettaient chez les anciens, car nous pensons avoir la capacité de voir différemment si nous profitons des capacités de chacun.

L'époque est propice à l'expérimentation, au droit et à l'innovation, sous réserve de l'acceptation de la réversibilité. Nos marqueurs sont contemporains, comme le montre la thématique de l'évolution des exploitations agricoles pour comprendre le dialogue entre le paysage urbain et rural. Nous travaillons également sur l'évolution des centres commerciaux comme marqueurs du territoire pour comprendre nos modes de vie et pour susciter l'échange.

De la salle

Je comprends que vous cherchiez à donner du sens à un schéma d'aménagement, mais quel sens pouvez-vous donner aux opérations de destruction de logements ?

Benoît PONCELET

Nous avons réalisé une exposition sur la construction de l'utopie urbaine dans les années 1950 avec un document télévisuel au sujet de la ville de demain présentée par des hommes politiques. Ce document est étonnant, car il affirme que demain sera meilleur. Je crains que nous détruisions des constructions, alors qu'il me semble préférable d'utiliser ces structures en béton pour faire des éléments contemporains intéressants. En effet, la tour n'est pas, par principe, négative. Par exemple, nous avons convaincu l'ancien Ministre du Logement de ne pas détruire un ensemble de tours, dont certaines avaient des fonctions importantes, mais de les reconvertir avec des fonctions mixtes.

Je crois que le débat est important si la discussion porte sur des valeurs, alors que les lobbys qui travaillent sur les normes exercent une influence catastrophique. Au contraire de la France, l'Allemagne et l'Italie construisent des processus qui permettent d'interroger le projet. La question est donc de savoir comment mettre en place des systèmes de travail afin d'organiser une participation à chaque étape du projet pour reformuler les hypothèses, si nécessaire, quitte à changer de cible. Il est important que les habitants puissent participer à ce processus en tant qu'experts dans le cadre d'une coconstruction ou d'une autopromotion. Je crois donc que notre culture d'ingénieur et de process en France masque beaucoup de possibilités au sens de l'intelligence collective.

Conclusion

Marc SAUVEZ

Pour conclure cette journée, je rappellerai que nous avons d'abord évoqué le développement durable en élargissant la question au-delà des problèmes écologiques pour aborder le fonctionnement des territoires.

Puis, nous avons débattu des procédures et des processus, sans réussir à clore la discussion. Chaque intervenant a évoqué l'évolution des thématiques : la culture, qui vient d'être évoquée, ou la santé et la sécurité, qui sont moins souvent évoquées, mais qui sont également concernées par le développement durable.

Il est nécessaire que nous soyons souples sur les thématiques, ainsi que sur les périmètres et les institutions. Nous avons posé la question des périmètres institutionnels et des périmètres de vie, et nous avons remarqué que les institutions étaient trop nombreuses et peu lisibles.

Dans cette perspective, j'ai personnellement évoqué les problèmes de fiscalité qui nécessitent une réflexion approfondie. En effet, je ne pense pas que le citoyen soit intéressé par la mécanique de la fiscalité, en particulier les problèmes liés au transfert de compétences. Par ailleurs, la clause de compétence générale est une question fondamentale : certains niveaux peuvent-ils traiter de l'ensemble des problèmes sur un territoire ?

Ces questions débouchent sur la problématique des acteurs et des métiers. La question du jeu d'acteur est récurrente dans les territoires et la création du conseiller territorial doit être débattue. En effet, cette réforme risque d'entraîner la « cantonisation » de la région ou, au contraire, de conférer un poids démocratique plus important aux régions. Le questionnement sur les métiers renvoie également au rôle des universitaires. Je considère que leur contribution à l'observation et à la réflexion sur les territoires est très importante. Nous avons découvert le métier de courtier, qui occupe une position intermédiaire entre différents niveaux de collectivités. Je crois également qu'il est important, en matière d'urbanisme, que certaines personnes soient responsables et prennent des décisions.

Nous nous situons actuellement dans un entre-deux. L'objectif de cette journée était justement de débattre de ces ouvertures. Je vous remercie de votre participation.